

PRIMER SEMESTRE. 2020

# PANORAMA SOCIAL



## EL CAMPO Y LA CUESTIÓN RURAL: LA DESPOBLACIÓN Y OTROS DESAFÍOS



---

Cohesión territorial y cohesión social  
Movimientos de población entre la ciudad y el campo  
Nuevos residentes rurales  
Políticas agrarias y políticas de desarrollo rural  
Ocupación en el sector agrario

COLABORAN:

Luis Camarero, Elisa Chuliá, Fernando Collantes,  
Tomás García Azcárate, Luis Garrido, Cristóbal Gómez Benito,  
Yoan Molinero Gerbeau, Eduardo Moyano Estrada,  
Guadalupe Ramos Truchero, María Jesús Rivera Escribano  
y Margarita Torre

# Cecabank, el acento en lo que **importa**

Así nace Cecabank. Nuestra mirada al futuro que pone el acento en lo que verdaderamente importa. La profesionalidad, madurez y solvencia de años de experiencia en servicios financieros especializados y globales, nos dan la clave de dónde poner el peso en nuestro trabajo. En Cecabank estamos preparados para demostrar lo que nos diferencia.

**Servicios financieros Tesorería Medios tecnológicos y servicios de pago  
Consultoría financiera y servicios de apoyo**

PRIMER SEMESTRE. 2020

# PANORAMA SOCIAL

31

EL CAMPO Y LA CUESTIÓN  
RURAL: LA DESPOBLACIÓN  
Y OTROS DESAFÍOS





## PATRONATO

ISIDRO FAINÉ CASAS (*Presidente*)  
JOSÉ MARÍA MÉNDEZ ÁLVAREZ-CEDRÓN (*Vicepresidente*)  
FERNANDO CONLLEDO LANTERO (*Secretario*)  
CARLOS EGEA KRAUEL  
MIGUEL ÁNGEL ESCOTET ÁLVAREZ  
AMADO FRANCO LAHOZ  
MANUEL MENÉNDEZ MENÉNDEZ  
PEDRO ANTONIO MERINO GARCÍA  
ANTONIO PULIDO GUTIÉRREZ  
VICTORIO VALLE SÁNCHEZ  
GREGORIO VILLALABEITIA GALARRAGA

# PANORAMA SOCIAL

Número 31. Primer semestre. 2020

## CONSEJO DE REDACCIÓN

CARLOS OCAÑA PÉREZ DE TUDELA (*Director*)  
ELISA CHULIÁ RODRIGO (*Editora*)  
VÍCTOR PÉREZ-DÍAZ  
ANTONIO JESÚS ROMERO MORA  
VICTORIO VALLE SÁNCHEZ

## PEDIDOS E INFORMACIÓN

Funcas  
Caballero de Gracia, 28, 28013 Madrid.  
Teléfono: 91 596 26 65  
Correo electrónico: publica@funcas.es

Impreso en España  
Edita: Funcas  
Caballero de Gracia, 28, 28013 Madrid.

© FUNCAS. Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación, así como la edición de su contenido por medio de cualquier proceso reprográfico o fónico, electrónico o mecánico, especialmente imprenta, fotocopia, microfilm, *offset* o mimeógrafo, sin la previa autorización escrita del editor.

ISSN: 1699-6852  
ISSN: 2254-3449  
Depósito legal: M-23-401-2005  
Maquetación: Funcas  
Imprime: CECABANK

Las colaboraciones en esta revista reflejan exclusivamente la opinión de sus autores, y en modo alguno son suscritas o rechazadas por Funcas.

# Índice

- 
- 5 | PRESENTACIÓN
- 
- 9 | La lucha contra la despoblación: ¿políticas transformadoras o de paliativos?  
CRISTÓBAL GÓMEZ BENITO
- 
- 15 | Tarde, mal y... ¿quizá nunca? La democracia española ante la cuestión rural  
FERNANDO COLLANTES
- 
- 33 | Discursos, certezas y algunos mitos sobre la despoblación rural en España  
EDUARDO MOYANO ESTRADA
- 
- 47 | Despoblamiento, baja densidad y brecha rural: un recorrido por una España desigual  
LUIS CAMARERO
- 
- 75 | Arraigo de nuevos residentes y revitalización rural: posibilidades y limitaciones de una relación simbiótica  
MARÍA JESÚS RIVERA ESCRIBANO
- 
- 87 | Dinámicas de abastecimiento alimentario en las zonas rurales españolas: resolviendo la comida diaria cuando faltan las tiendas  
GUADALUPE RAMOS TRUCHERO
- 
- 101 | Luces y sombras de las políticas agrarias para el campo y el medio rural español: 1986-2020  
TOMÁS GARCÍA AZCÁRATE

- 
- 113 | La ocupación en el sector agrario: trayectoria y actualidad  
LUIS GARRIDO Y ELISA CHULIÁ
- 
- 125 | Segregación ocupacional y actitudes hacia la desigualdad en el mundo rural, 2000-2018  
MARGARITA TORRE
- 
- 141 | Dos décadas desplazando trabajadores extranjeros al campo español: una revisión del mecanismo de contratación en origen  
YOAN MOLINERO GERBEAU

# Presentación

Aunque en España se hable a menudo del medio rural como si se tratara de un mundo que hubiera quedado anclado en el pasado, consumiéndose ante la falta de dinamismo económico y social, en realidad, encierra mucha variedad y se sustrae a generalizaciones lapidarias. A veces idealizada, a veces menospreciada, la vida en municipios rurales no es meramente una anécdota en la España del siglo XXI. La extensión de las nuevas tecnologías y del teletrabajo, así como la importancia que el medioambiente y su protección adquieren en los estilos de vida, permiten conjeturar que el futuro del medio rural está más abierto de lo que puede dar a entender el concepto de “vaciamiento” que tanta fortuna ha hecho en los últimos años.

Ahora bien, los problemas que han afrontado los pueblos y el campo en España durante las últimas décadas –relacionados en gran medida con una oferta de servicios y puestos de trabajo insuficiente para satisfacer las demandas de la población residente– persisten, sin que de momento se perciban avances sustanciales para resolverlos o, cuando menos, para encauzarlos hacia situaciones más favorables. En circunstancias como las actuales, en las que la pandemia del coronavirus y la profunda crisis económica y social que ha provocado no favorecen tales avances en el corto y medio plazo, el análisis y la reflexión sobre “la cuestión rural” cobra todavía más importancia para evitar que quede aparcada del debate público.

Este número de PANORAMA SOCIAL incluye una decena de artículos en los que se aportan datos y argumentos para alimentar ese debate sobre el medio rural y el campo. Los cuatro primeros enfocan la atención en la cuestión demográfica. Así, **Cristóbal Gómez Benito**, que ha dedicado buena parte de su carrera investigadora a estudiar la sociedad rural española, considera imprescindible establecer algunas diferencias conceptuales y analíticas en la discusión sobre la despoblación. Defiende, en concreto, la necesidad de distinguir entre los problemas que afronta la población que aún queda en la España cada vez menos poblada (relacionados con la cohesión, la equidad y el bienestar sociales) y los relativos a los territorios despoblados (ligados a la cohesión territorial, la conservación del patrimonio paisajístico, natural y cultural). Del mismo modo, advierte de la necesaria distinción entre los procesos de despoblamiento, medido por la caída de la densidad demográfica, y de redistribución de la población rural en el marco comarcal (abandono de localidades pequeñas para vivir en otras más grandes de la misma comarca o provincia).

Por su parte, **Fernando Collantes** (Universidad de Zaragoza) asocia el problema de la despoblación rural, que solo en fechas recientes ha saltado a los titulares de la prensa, con las políticas rurales, insuficientes en cantidad y deficientes en calidad, que se han aprobado y ejecutado durante las últimas décadas. Los problemas de carácter político (por ejemplo, la falta de consenso entre los partidos sobre

la necesidad de políticas territoriales) y económico (restricciones presupuestarias) se han visto agravados por desaciertos en la formulación de diagnósticos. El autor mantiene que tomar conciencia de estas debilidades es crucial para desarrollar una acción política más decidida y mejor orientada, que no conciba el desarrollo rural como un simple complemento de la política agraria.

**Eduardo Moyano** (IESA-CSIC) llama a abordar el problema de la despoblación con realismo, revisando los planteamientos de la Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural de 2007. Subraya asimismo la convivencia en la España rural de territorios viables por su buena localización geográfica y por disponer de suficientes recursos productivos, junto a otros en declive, pero con potencial para reactivarse, y a otros en los que el declive demográfico es inevitable. Pero incluso en estos últimos se han de satisfacer las necesidades básicas de la población local y, mediante acuerdos y políticas supramunicipales, conservar el patrimonio arquitectónico, histórico o natural allí donde sea valioso.

Finalmente, **Luis Camarero** (UNED) resume las principales tendencias sociodemográficas y territoriales del medio rural, poniendo de relieve el papel que el saldo vegetativo y el saldo migratorio han tenido en la evolución de su población. Hace asimismo hincapié en los desequilibrios generacionales que condicionan la transformación del medio rural, al tiempo que señala la importancia de los intercambios de población entre el medio rural y el urbano.

En el contexto del descenso demográfico y el envejecimiento de la población en el medio rural, una de las vías para revertir estos procesos, o al menos detenerlos, es la migración prorrural. De ella trata el artículo de **María Jesús Rivera** (Universidad del País Vasco), que, a partir de una investigación cualitativa, expone el potencial dinamizador que pueden desplegar los nuevos residentes rurales si superan las dificultades para establecerse e integrarse en la localidad de destino. La revitalización rural no es un resultado automático de estas migraciones, que a veces fracasan por falta de apoyos específicos para los nuevos residentes.

En cualquier caso, que el medio rural no es un simple receptáculo de una población que se comporta de manera inercial y muestra escaso

dinamismo es una evidencia que pone de relieve el artículo de **Guadalupe Ramos** (Universidad de Valladolid). La autora se plantea en qué medida el acceso a bienes y servicios básicos ha resultado menoscabado como consecuencia del proceso de despoblación. En su artículo indaga concretamente en los problemas de abastecimiento alimentario y constata que la población rural, a través de la activación de sus redes y de la adaptación de sus pautas tradicionales de gestión de la alimentación, consigue sortear los problemas que podrían derivarse de una menor oferta comercial de productos alimentarios.

La importancia que en este contexto adquieren las políticas para el campo y el medio rural es evidente. A ellas dedica su artículo **Tomás García Azcárate** (IEGD-CSIC), según el cual el contexto político en el que ha operado el sector agrario español desde los años ochenta del siglo XX, marcado decisivamente por la PAC europea, ha experimentado un cambio trascendental: desde la promoción de la agricultura productivista, capaz de ofrecer grandes volúmenes de producción a precios cada vez más competitivos, a la mayor sensibilidad hacia la protección del medio ambiente y la evolución de las preferencias de consumo alimentario de los habitantes de la ciudad. De esta manera, el sector agrario y la política agraria se han integrado en un espacio más amplio y complejo que involucra al territorio, a la alimentación y a la ecología.

Los últimos tres artículos de este número de PANORAMA SOCIAL enfocan la atención en aspectos diversos de la ocupación agraria. **Luis Garrido** (UNED) y **Elisa Chuliá** (UNED y Funcas) analizan la evolución de la ocupación desde 1976 mediante la *Encuesta de Población Activa (EPA)*. Tras describir la distribución geográfica y algunas de las principales características sociodemográficas de los ocupados en el sector agrario, se detienen en dos cuestiones relevantes: la escasa presencia de las mujeres y el posible impacto del aumento del salario mínimo interprofesional sobre el empleo agrario, en particular, el de los asalariados menos cualificados o dedicados a ocupaciones elementales.

**Margarita Torre** (Universidad Carlos III) aborda asimismo la desigualdad entre hombres y mujeres en el medio rural, analizando la brecha en el mercado de trabajo rural y en las actitudes hacia la igualdad de género. De su análisis



se desprende que la segregación ocupacional de género es mayor en el medio rural que en el urbano, una diferencia que en los últimos años parece, además, estar aumentando. La autora también constata que, aunque el apoyo a la igualdad de género ha aumentado tanto en el ámbito rural como en el urbano, la distancia de las opiniones entre ambos ha aumentado, lo que sugiere que las ciudades avanzan más rápidamente en el cambio cultural conducente a la igualdad de género.

Finalmente, partiendo de las singularidades del mercado de trabajo agrario, **Yoa Molinero** (CSIC) repasa las dos décadas de actividad del programa de contratación en origen, que facilita la cobertura de la demanda de trabajadores extranjeros temporales en el campo. En su artículo analiza la evolución de este instrumento en el medio rural español a través de distintas fases y señala sus ventajas, así como algunas limitaciones de su funcionamiento.

Son muchas las cuestiones sobre el futuro del medio rural que precisan planteamientos claros y basados en el conocimiento de la realidad, con el fin de formular objetivos que se puedan cumplir de manera realista, contando con los recursos disponibles y respetando la variedad de preferencias que conviven en la sociedad. La cuestión rural demanda más y mejor atención, también en este año 2020 en el que las preocupaciones más inmediatas generadas por la pandemia absorben lógicamente tanto interés público. Este número de PANORAMA SOCIAL aspira a hacer una contribución en ese sentido.



# La lucha contra la despoblación: ¿políticas transformadoras o de paliativos?

CRISTÓBAL GÓMEZ BENITO\*

## RESUMEN

Este artículo pretende aclarar algunos conceptos y exponer las líneas maestras de un debate público (tan necesario como casi inexistente) sobre la despoblación rural entre múltiples actores: expertos, políticos, organizaciones sociales y administraciones, entre otros. Son muchas las cuestiones que, en los pronunciamientos públicos sobre este tema, suelen ignorarse o marginarse, cuando, por su pertinencia, deberían articular ese debate. Abordar la cuestión de la despoblación con verdadera intención de encontrar soluciones requiere definir adecuadamente las coordenadas del problema en sus variadas manifestaciones, así como también conocer mejor sus causas. La conciencia de esta necesidad impulsa la exposición de los siguientes argumentos y reflexiones.

## 1. INTRODUCCIÓN

¿España vacía o España vaciada? Las dos cosas. La España hoy vacía es porque se ha vaciado desde mediados de los años cincuenta del pasado siglo hasta la actualidad. Las zonas menos pobladas, las zonas rurales españolas, siguen perdiendo población con diferentes rit-

\* Experto en Sociología Rural (crisgobe482015@gmail.com).

mos e intensidades, pero de forma continuada, salvo algunas pocas excepciones. Se vacía lo que antes estaba lleno, ocupado, habitado. No son espacios vacíos porque no hubieran estado ocupados nunca antes. No son espacios de nueva colonización, sino espacios que se han vaciado.

Este proceso es bien y ampliamente conocido por los sociólogos y geógrafos, pero han sido novelistas o periodistas los que han sabido visibilizar y comunicar el drama humano de la despoblación interna española, y gracias a ellos este problema se ha convertido en un tema recurrente que empieza a estar presente, aún de forma confusa y ligera, en los debates nacionales y en la agenda política<sup>1</sup>. Frente a la omnipresencia de otros problemas territoriales, como el de la cuestión catalana, este otro problema territorial, aún más importante para la cohesión social de nuestro país, sigue careciendo de una atención sistemática y rigurosa por parte de los medios de comunicación, los actores políticos y los poderes públicos, más allá de declaraciones grandilocuentes y de buenas intenciones. Pero, al menos, el problema aparece con frecuencia

<sup>1</sup> Sin duda, en la actualidad del tema ha tenido mucho que ver el libro de Sergio del Molino, titulado *La España vacía* (2016), del que se ha tomado el título para referirse al despoblamiento rural. Pero otros muchos libros de ensayistas y periodistas han abundado en este problema. Entre las aportaciones de los sociólogos, véase Camarero (2009), donde se hace un análisis muy completo de la demografía rural, y también Regidor (2008).

en las páginas de los periódicos y en los medios, entre los creadores de opinión y en el ámbito político. Ya es algo. Abordar este problema con verdadera intención de encontrar soluciones requiere definir bien las coordenadas del problema, sus múltiples manifestaciones, aclarar conceptos y conocer bien sus causas. A ese proceso de indagación y debate sobre la cuestión pretendo contribuir aquí planteando algunas preguntas fundamentales y reflexiones.

¿Qué significa la España vaciada? En primer lugar, unos territorios con muy bajas densidades de población, tan bajas, que gran parte del territorio nacional está compuesto por desiertos demográficos, con densidades similares o incluso inferiores a la Laponia, la región con más baja densidad demográfica de Europa, constituyendo, por similitud, la llamada “Laponia española” (Cerdá, 2016). Solo que la Laponia nunca ha estado más densamente habitada, mientras que las “Laponias españolas” sí lo estuvieron hasta hace relativamente poco tiempo. Esta baja densidad de población significa para la población –menguante– que aún la habita varias cosas: distancia y lejanía, aislamiento y soledad, lo que se traduce en peores condiciones de vida, tanto más cuanto que esa población residual es una población envejecida<sup>2</sup>.

En segundo lugar, la España vaciada significa numerosos núcleos de población abandonados o con escasísima población, en trance de quedar sin gente a corto plazo por la falta de reemplazo poblacional que sustituya a las bajas por muerte o por emigración. La pérdida de población hasta niveles críticos significa la pérdida de servicios y equipamientos, lo que agrava la situación. Significa también la carencia de un tejido social mínimo que permita la sostenibilidad social de estos núcleos. Ambos procesos son otros tantos factores de expulsión de población, de abandono.

A menudo la España “vacía” o “vaciada” se asocia a abandono. Son conceptos distintos, pero relacionados. A veces se hace referencia a núcleos abandonados. En este caso es pertinente referirse a ellos de esa manera. Otras, por extensión, se refiere a territorios, es decir, áreas que se han despoblado del todo, comprendiendo varios pueblos totalmente vacíos

<sup>2</sup> Pocos como Cerdá (2016) han sabido transmitir tan vivamente esas sensaciones de soledad, alejamiento, aislamiento, olvido, abandono, decadencia, derrumbe y muerte.

de gente. En ese caso, también es pertinente hablar de abandono de esas áreas o territorios. Otras veces, como consecuencia de la despoblación total de un área se habla de abandono de ese territorio, refiriéndose a la desaparición de cualquier actividad, uso y aprovechamiento económico. En ese caso, unas veces puede ser apropiado, ya que la desaparición de cualquier actividad, uso o aprovechamiento puede tener consecuencias ambientales graves. Pero no es el caso de la inmensa mayoría de los territorios totalmente despoblados, pues estos siguen recibiendo cuidados, si bien por población que no reside en ellos, sino en zonas vecinas. Por último, el abandono hace referencia a un “sentimiento de abandono” por la parte de la población que aún habita en esas zonas casi despobladas, como si se les dejara a su suerte. En ese caso, es una cuestión subjetiva que, en cuanto se hace extensiva, se convierte en un problema social objetivo. Por eso hay que aclarar cuándo nos referimos a una cosa u otra.

Tenemos, pues, dos tipos de problemas: a) los relativos a la población que aún queda en la España cada vez menos poblada, los cuales tienen que ver con la cohesión social, la equidad, el bienestar y la justicia social, y b) los relativos a los territorios despoblados o con población bajo mínimos, los cuales tienen que ver con la cohesión territorial, la conservación del patrimonio paisajístico, natural y cultural. Pero hay que distinguir también dos procesos: uno, el despoblamiento, medido por la caída de la densidad demográfica y, otro, el de la redistribución de la población rural en el marco comarcal: gente que deja unas localidades para vivir en otras más grandes de la misma comarca o provincia. El tratamiento de estos dos últimos procesos ha de ser distinto, analítico y políticamente.

Los dos tipos de problemas están interrelacionados, pero al pensar en las soluciones posibles, es preciso diferenciarlos, para saber, primero, si lo principal reside en los problemas de la gente, de la población, o en los problemas de los territorios. Se dirá que, sin duda, los problemas primordiales son los de la gente, pero en la práctica muchas veces parece que se priman los problemas de los territorios. Parece como si fuera más importante el abandono de los pequeños pueblos que los problemas de sus pocos habitantes. Tal vez haya que plantearse qué es lo más importante: atender las necesida-

des de la gente, aunque sea en localidades diferentes a las de su origen, o conservar los pueblos poblados, aunque sea a costa de mantener unos niveles de bienestar menores. Los territorios se pueden impulsar con diversos modelos de asentamientos, dependiendo de las infraestructuras de movilidad y de comunicación. En teoría un territorio puede estar bien atendido en todos los aspectos con un menor número de núcleos, fortaleciendo los núcleos viables y sostenibles económica y socialmente. Un territorio puede sostener una actividad económica con poca población. Depende de qué tipo de actividad económica. Otras requieren más población, como, por ejemplo, la agricultura y la ganadería ecológica y las actividades de sostenibilidad ambiental. Pero estos aspectos apenas se tienen en cuenta en el debate público. Para revitalizar los pueblos se habla de turismo rural, de asentamiento de industrias, promoción del artesanado, mejoras de servicios públicos y de acceso a internet, etc. Pero se habla poco de las condiciones sociales y económicas susceptibles de generar estas actividades.

## 2. ¿ES NECESARIO MANTENER HABITADOS TODOS LOS NÚCLEOS EXISTENTES?

La primera cuestión que hay que plantearse es si la solución a los problemas de la España vaciada pasa por mantener vivos todos y cada uno de los núcleos actualmente existentes. Y para esto tenemos en España un serio problema: una *estructura de asentamientos históricamente conformada*. En nuestro país existen actualmente algo más de 8.000 municipios y algo más de 20.000 localidades o núcleos de población (entidades locales menores, aldeas, lugares, caseríos, ...), con una estructura (tamaño y dispersión) muy variada intra e interregionalmente. Esta estructura es una herencia histórica, en su mayor parte (en términos de asentamientos) de origen antiguo, medieval o moderno, es decir, preindustrial. Cada sociedad distribuye su población sobre el territorio de forma funcional a sus necesidades y dependiendo de factores económicos y tecnológicos (entre ellos, de las tecnologías del transporte), pero también de factores políticos y sociales. Es la expresión territorial de la adaptación de una población al medio natural y a los sistemas eco-

nómicos, sociales y políticos. Y en estos procesos de adaptación cambian continuamente el número, el tamaño y la jerarquía de los núcleos de población, las relaciones entre ellos y su propia configuración. Y en este proceso hay ganadores y perdedores según el momento histórico. Y así, lugares que un día fueron centrales devienen en marginales y otros, que otrora fueron marginales, pueden convertirse en lugares centrales, según la lógica interna de los propios sistemas económicos y sociopolíticos y otras causas exógenas.

Estamos asistiendo a un proceso de cambio económico, social y territorial por el cual la población se está concentrando en las ciudades, especialmente las grandes ciudades y sus *hinterlands*, pero también en determinadas regiones: la España periférica (los litorales marítimos) y unos pocos grandes centros económicos y políticos (caso de Madrid, Zaragoza o Valladolid) situados en los nodos principales de la red viaria española. Este proceso de cambio se debe, por un lado, a la lógica inherente a la dinámica territorial del sistema económico (que conduce a una mayor concentración de las actividades, de los centros de decisión y de la población) y, por otro, a las facilidades del transporte (medios y redes, cuyo diseño, a su vez, intensifica aún más esos procesos) que acrecientan la movilidad, los flujos de población y el aumento del tamaño del área básica de relaciones sociales (que pasa del municipio a la comarca) y también se ve afectado por el desarrollo de las tecnologías de la información y de la comunicación. El caso es que “la lógica natural” del sistema empuja poderosamente en una dirección que no hace sino agravar los problemas antes mencionados, frente al cual la capacidad política para cambiar esa dirección es muy limitada, ya que va a contracorriente de la dinámica natural del sistema ecosocial de nuestra sociedad globalizada.

Considerando la historicidad de las estructuras de los asentamientos humanos, cabe plantearse varias cuestiones. La primera es si es posible y necesario mantener vivos —es decir, habitados— los más de 20.000 núcleos de población que existen en nuestro país, pues hay que tener en cuenta, además, que mantenerlos vivos significa no solo mantenerlos habitados, sino también garantizar unas condiciones de vida justas y equitativas para sus habitantes en cuanto a servicios, equipamientos y unos niveles de renta suficientes, es decir, que todos esos

núcleos sean económica y socialmente viables. La viabilidad social depende no solo de la dotación de servicios adecuados, sino también de un tamaño y una diversidad poblacional que satisfaga las necesidades relacionales básicas. Por otra parte, en cambio, la viabilidad económica de una actividad en un espacio determinado no requiere necesariamente una población socialmente sostenible a nivel local, sino comarcal.

La segunda pregunta es: ¿cuánto de habitantes han de estar esas poblaciones?; es decir, qué población mínima es necesaria para mantenerlos vivos socialmente. Y cabe añadir dos preguntas más: ¿Qué tipo de estructura social y demográfica, así como de servicios y equipamientos se precisan? ¿Y qué recursos públicos son indispensables para lograrlo? Todas estas preguntas hay que contestarlas razonadamente y con datos contrastables, sea cual sea la posición que se adopte.

Porque otra solución teóricamente posible es la de acelerar ciertos procesos espontáneos de distribución de la población, de modo que los recursos públicos se concentren según una jerarquía de núcleos, reforzando las cabeceras comarcales y aquellos otros núcleos socialmente viables. Esta opción cuenta con la ventaja de que va a favor de la corriente socioeconómica y residencial actual, pero también requiere responder a varias preguntas: ¿Dónde se pone el umbral de la sostenibilidad social: 100, 200, 500, 1.000 habitantes? ¿Qué se hace mientras tanto con la población residual en tantos pueblos, formada mayoritariamente por personas mayores que además son en gran parte dependientes)? ¿Hay capacidad política para asumir los costes sociales y políticos de este planteamiento? Las políticas públicas necesarias para atender estos problemas estructurales requieren el medio o largo plazo para aplicarlas, lo que la cultura y la práctica política existente actualmente lo ponen muy difícil, dado el cortoplacismo de la política en boga. Son políticas de Estado, más que de partido y los partidos políticos actuales no están por la labor, sobre todo si están en la oposición.

Dependiendo de cómo se responda a cada una de estas preguntas, serán necesarias unas soluciones (políticas) diferentes y coordinadas. Según sean esas las razones que se esgriman para justificar esa necesidad (el mantenimiento habitado de todos o de parte de los núcleos de población) habrá que priorizarlas, primar unas

sobre otras cuando no sea posible abordarlas a la vez, pues la segunda pregunta inquiriere sobre si es posible procurar a la vez la equidad con la viabilidad económica, la conservación ambiental y el desarrollo, la conservación del paisaje y del patrimonio histórico-cultural con el bienestar social. No son objetivos por naturaleza antagónicos, pero requieren políticas diferentes y coordinadas. Son dos opciones que requieren argumentación basada no en deseos, sino en su viabilidad práctica. Esta sería una de las líneas de debate.

### 3. LOS IMPACTOS AMBIENTALES DE LA DESPOBLACIÓN

Una segunda cuestión tiene que ver con el impacto ambiental de la despoblación y de la conservación y gestión de los recursos naturales con la actividad agraria. Esta cuestión engloba muchas cosas diferentes: conservación de la flora y la fauna, los recursos edáficos y el agua, el freno a la erosión, la limpieza del territorio como prevención de incendios; otras veces se mencionan, además, la conservación del paisaje, la agricultura y la ganadería y las especies vegetales y animales de esas zonas, etc. Todas constituyen las funciones ambientales de los espacios rurales y de la agricultura. La pregunta más importante es cómo afecta la despoblación (es decir, la intensa caída de la población rural total y, sobre todo, de la población en edad activa) a esas funciones ambientales de los espacios rurales. Y, consiguientemente: ¿pueden mantenerse esas mismas funciones con un nuevo modelo distributivo de la población de los espacios rurales? En tal caso, ¿cuáles sí y cuáles no? ¿Cuál es la población mínima y de qué tipo para poder garantizar el mantenimiento de esas funciones en cada espacio rural y cómo debería estar distribuida esa población sobre el territorio? Algunas de esas funciones son susceptibles de mantenerse con diferentes modelos de asentamientos rurales, distintos de los históricamente heredados.

El caso de la agricultura (englobando en ella lo agrícola, lo ganadero y lo forestal) presenta problemas específicos. Aquí también debemos responder sobre el tipo o modelo de agricultura que deseamos priorizar: la basada en la agricultura familiar o el modelo empresarial

de gran explotación; la ligada al territorio o no necesariamente; la ecológicamente sostenible o la tecnológica y monetariamente sostenible. Cada uno de estos tipos o modelos requieren diferentes tipos de estructura de asentamientos, tienen su propia lógica espacial, configurando el territorio de una forma específica. Y hay modelos incompatibles entre sí. De hecho, determinados procesos en marcha ya están modelando los propios espacios rurales<sup>3</sup>.

En relación con la actividad agraria está la cuestión de los paisajes agrarios como patrimonio cultural. El modelado paisajístico de los espacios rurales, por la práctica secular de las actividades agrarias (agricultura, ganadería y silvicultura), ha dado como resultado unos paisajes agrarios diferentes según las zonas que forman parte de nuestro imaginario social, e incluso, son elementos de identidad territorial. Pero se tiende a considerar esos espacios como si hubieran sido así desde “siempre”, ignorando su historicidad. En algunos casos, eso se hace muy evidente en las zonas montañosas, donde las fuertes pendientes han sido objeto de seculares labores de abancalamiento para diversos cultivos. O el damero de zonas de “campos cerrados” de buena parte de la mitad norte peninsular, o las viejas áreas de regadíos antiguos periurbanos, devorados por los procesos de urbanización. ¿Cuáles de esos paisajes es necesario proteger? ¿En virtud de qué razones? ¿Qué se gana y qué se pierde con su conservación o su transformación? ¿Cuál es su relevancia ecológica y cultural?

#### 4. EL DESPOBLAMIENTO VISTO POR LA CIUDADANÍA

Una tercera cuestión tiene que ver con la opinión de la ciudadanía, tanto de la aquella que habita en esas zonas rurales afectadas por la despoblación, en declive demográfico, como por la población general. Suponiendo que las poblaciones afectadas quieran quedarse en esos pueblos, ¿en qué condiciones? ¿Y la población general qué opina al respecto? Se debe hacer un esfuerzo económico, detrayendo recursos de

<sup>3</sup> Por ejemplo, las macrogranjas están ocupando territorios prácticamente abandonados con un uso intensivo del suelo y del espacio, empleando muy poca fuerza de trabajo, pero económicamente rentables.

otros destinos, no solo para atender las necesidades de esa población rural residual, sino también para promover la residencia en esos núcleos de población e invertir las tendencias demográficas actuales? ¿O se deben acelerar los procesos de despoblación compensando y realojando a las poblaciones afectadas? Muchos son los que lamentan la situación de tantas zonas rurales al borde de la extinción demográfica, pero parece que son pocos los oriundos deseosos de quedarse en ellas, o quienes estarían dispuestos a cambiar de residencia e irse (o volver) a esas poblaciones, incluso si se aliviaran algunos de los problemas más acuciantes de acceso a bienes y servicios en ellas.

La cuestión de la opinión ciudadana respecto al problema de la despoblación, de sus preferencias residenciales, de sus valoraciones del mundo rural o del urbano, es compleja. Se observa un cambio positivo en la valoración de lo rural en la población general, incluso entre los jóvenes. Estas circunstancias suponen ciertas ventajas para abordar el problema, pero no son suficientes. Persisten otros muchos obstáculos que hacen casi imposible recuperar a corto y medio plazo (20-30 años), la situación demográfica de las zonas afectadas, y ese período es demasiado para muchos núcleos de población agónicos<sup>4</sup>.

#### 5. ¿POLÍTICAS TRANSFORMADORAS O DE PALIATIVOS?

Tras lo expuesto queda abordar la cuestión de qué se necesita para, primero, afrontar en un debate público todas las cuestiones apuntadas de este grave problema social, territorial y ecológico. ¿Qué tipo de políticas serían necesarias, una vez definidos bien el diagnóstico, los objetivos, las prioridades y los destinatarios? ¿Esas políticas sectoriales deben ser globales, europeas, estatales, autonómicas o locales? Si son necesarias a todos los niveles, ¿cómo se coordinan eficaz y eficientemente? Es evidente que la distribución de la población española en el territorio nacional es un problema de Estado,

<sup>4</sup> El lector interesado puede consultar los *Eurobarómetros* sobre la agricultura y el mundo rural de la Unión Europea, los *Agrobarómetros* del IESA (CSIC) y el *Barómetro Rural* de Castilla y León (Gómez Benito y González, 2014). Sobre la valoración de la juventud rural de su propio medio véase González y Gómez Benito (2002).



pero las competencias concretas están mayoritariamente en manos de los gobiernos autonómicos. También es evidente que un ministerio concreto, como el de Agricultura, no basta para atender todos los aspectos del problema. Afectaría a casi todas las áreas del gobierno: Hacienda, Economía, Sanidad, Trabajo, Educación, Medioambiente, Infraestructuras, Transportes y Comunicaciones, Industria, etcétera.

Ya se han apuntado arriba las dificultades de las políticas que van contra las tendencias espontáneas del sistema económico y territorial. Con ello no se quiere decir que solo sean posibles políticas a favor de la corriente. Pero hay que tener conciencia de la envergadura del problema, porque las políticas rurales, hasta ahora, han sido siempre políticas de paliativos (reducir los efectos más negativos de estos procesos) más que políticas realmente transformadoras, que pudieran cambiar el rumbo de la evolución observable. Este tipo de políticas estructurales de hondo calado son complejas y muy costosas, y requieren, además de un debate público informado y sereno, un entramado burocrático e institucional cuyo buen funcionamiento ni es sencillo ni barato<sup>5</sup>.

Lo más probable es que académicos, políticos, funcionarios, agentes sociales, movimientos sociales, etc. sigan (sigamos) hablando y escribiendo sobre estos problemas mientras el tiempo devorador pasa barriendo con todo. Con lo prescindible y con lo imprescindible.

Tenemos un grave problema territorial en el sentido de la relación población/territorio, uno de los obstáculos más graves para la cohesión social y territorial, pero, como tantos otros grandes problemas de nuestro país, la posibilidad de manejarlo razonablemente –solucionarlo es probablemente un objetivo operativamente inalcanzable– se ve coartada por el cortoplacismo político-electoral y por la carencia de grandes debates nacionales en un contexto político marcado más por las descalificaciones e invectivas que por los razonamientos.

<sup>5</sup> Algunas leyes que suscitaron elevadas expectativas en este sentido se perciben hoy más bien como oportunidades perdidas, por ejemplo, la Ley de Desarrollo Rural Sostenible (Ley 45/2007, de 13 de diciembre) y la Ley de Dependencia (Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia de España). Esta última podría haber sido muy importante para las zonas rurales.

## BIBLIOGRAFÍA

CAMARERO, L. A. (coord.) (2009). *La población rural en España. De los desequilibrios a la sostenibilidad social*. Barcelona: Fundación la Caixa.

CERDÁ, P. (2019). *Los últimos. Voces de la Laponia española*. Logroño: Pepitas de Calabaza.

DEL MOLINO, S. (2016). *La España vacía. Viaje por un país que nunca fue*. Madrid: Turner.

GÓMEZ BENITO, C. y GONZÁLEZ, J. J. (2010). Informe sociológico del medio rural. En J. REGIDOR (coord.), *Desarrollo social sostenible. Un nuevo desafío* (pp. 83-112). Madrid: MARM.

—. (2014). *Opinión pública, agricultura y sociedad rural. Barómetro del Medio Rural de Castilla y León*. Madrid: Fundación Perspectivas.

GONZÁLEZ, J. J. y GÓMEZ BENITO, C. (2002). *Juventud rural 2000*. Madrid: INJUVE.

REGIDOR, J. (coord.) (2008). *Desarrollo social sostenible. Un nuevo desafío*. Madrid: MARM.



# Tarde, mal y... ¿quizá nunca? La democracia española ante la cuestión rural

FERNANDO COLLANTES\*

## RESUMEN\*

El balance de la democracia española en torno a la despoblación y el desarrollo de las áreas rurales es mediocre. El problema ha sido, en parte, de pocas políticas. Pero también ha habido un problema, menos subrayado en el debate público, de malas políticas. En este artículo analizo a través de un enfoque histórico las causas: los problemas de posicionamiento de la cuestión rural en la agenda política, la falta de consenso sobre la necesidad de políticas territoriales, el excesivo énfasis en el sector agrario y las restricciones presupuestarias de cara a la aplicación de políticas nuevas.

## 1. INTRODUCCIÓN

La cuestión rural ha subido a la superficie. El trabajo de periodistas como Sergio del Molino, Jordi Évole y muchos otros ha logrado que los ciudadanos se interesen vivamente por

\* Universidad de Zaragoza y Centro de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo de Áreas Rurales (collantf@unizar.es).

\* El autor desea agradecer a Luis Antonio Sáez los detallados comentarios realizados a una versión previa del artículo, así como la financiación del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (PGC2018-095529-B-I00) y el Gobierno de Aragón (S55\_20R, FEDER, "Construyendo Europa desde Aragón").

la situación de las zonas rurales del país y sus perspectivas de evolución futura, así como por el problema de cohesión territorial que supone la muy desigual distribución espacial de la población española<sup>1</sup>. En marzo de 2019, una multitudinaria manifestación recorrió Madrid para reclamar políticas que revirtieran la tendencia de la llamada "España vaciada". Poco después, en las elecciones generales de abril y noviembre de 2019, todos los partidos políticos de ámbito nacional/estatal incluyeron medidas para el desarrollo rural y frente a la despoblación. El gobierno que surgió de la última de estas elecciones, formado en enero de 2020, creó un ministerio para la Transición Energética y el Reto Demográfico, punto este último en el que ocupaba un lugar destacado el reto de impulsar el desarrollo de las comarcas rurales en riesgo de despoblación. La titular de este ministerio recibió, además, rango de vicepresidenta. Diversas comunidades autónomas han comenzado por su parte a diseñar sus propias actuaciones frente a la despoblación rural.

La percepción generalizada es que nos encontramos en la casilla de salida: que nuestra democracia había olvidado al medio rural y que ahora tiene ante sí el reto de comenzar a

<sup>1</sup> Es imposible dejar de mencionar aquí el formidable éxito del ensayo *La España vacía*, de Sergio del Molino (2016).

implantar políticas que hagan posible su desarrollo. Esta percepción no carece de fundamento, pero tiende a ignorar la historia previa de nuestra democracia en materia de fomento del desarrollo rural y lucha contra la despoblación. Esta historia no es reconfortante, como veremos en este artículo, pero existe y es útil. El pasado nos habla sobre los obstáculos que se han interpuesto en el camino de nuestra democracia a la hora de implantar más y mejores políticas rurales. Algunos fueron políticos, otros económicos, y otros más surgieron de diagnósticos de dudosa validez. Todos ellos nos hablan desde el pasado para alertarnos de que, si ya ocurrió antes, ahora puede volver a ocurrir.

Este artículo ofrece un análisis histórico en el que situar el reciente ascenso de la despoblación rural en las agendas políticas y sociales del país. El análisis se centra sobre todo en el nivel del Estado central y la Unión Europea (UE), prestando menor atención al nivel autonómico y municipal. Es probable que los principales argumentos del trabajo se mantendrían igualmente si se consideraran con mayor profundidad estos niveles, pero desde luego sería necesaria más investigación de síntesis sobre los mismos.

El enfoque del artículo se basa en la diferenciación propuesta por el geógrafo Andrés Rodríguez-Pose entre la cantidad y la calidad de las políticas públicas orientadas a revitalizar zonas deprimidas (Rodríguez-Pose, 2018). Los dos primeros apartados analizan la cantidad: si las políticas ante la cuestión rural fueron muchas o pocas, fuertes o débiles, relevantes o marginales. El primer apartado describe la evidencia, mientras que el segundo analiza por qué no ha habido una acción política más decidida en favor de la España rural. Los tres apartados restantes se enfrentan a la cuestión de la calidad: si las políticas implantadas fueron buenas o malas, acertadas o equivocadas, solventes o discutibles. En la medida en que esta cuestión es mucho más subjetiva, el tercer apartado del artículo identifica los criterios con los que podemos adentrarnos en un análisis de estas características. A continuación, el apartado cuarto describe la evidencia y el apartado quinto analiza por qué España no ha contado con mejores políticas frente a la despoblación y para el desarrollo rural. Las conclusiones del sexto apartado subrayan las implicaciones del análisis histórico

para los debates presentes sobre la cuestión rural en España.

## 2. POCAS POLÍTICAS

A lo largo de los últimos cuarenta años, España ha carecido de un impulso político suficientemente fuerte para hacer frente a la despoblación y promover el desarrollo rural. El cuadro 1 resume las principales políticas puestas en marcha.

El primer intento de implantar una política compensatoria para hacer frente a la despoblación fue la Ley de Agricultura de Montaña de 1982. Esta ley fue diseñada por el Ministro de Agricultura del Gobierno de Adolfo Suárez, Jaime Lamo de Espinosa, en respuesta al mandato de la Constitución de 1978, que establecía que los poderes públicos pondrían en marcha una política para el desarrollo de las zonas de montaña<sup>2</sup>.

Este impulso no recibió continuidad hasta una década después, cuando algunas comarcas españolas fueron incluidas en la Iniciativa Comunitaria LEADER. Se trataba de un proyecto piloto que la Comisión Europea lanzó en 1991, con idea de valorar la pertinencia de aplicar una política de desarrollo rural orientada hacia los sectores no agrarios y un modo de gobernanza basado en la sociedad civil local y sus iniciativas. Sucesivas versiones de LEADER (LEADER II en 1994-1999 y LEADER+ en 2000-2006) ampliaron el radio de acción de la iniciativa, implantándola en la mayor parte de la España rural. Con objeto de reforzar la acción de LEADER en aquellos territorios en los que de todos modos esta se encontraba menos presente, el Gobierno de España impulsó los programas PRODER (PRODER en 1996-1999 y PRODER 2 en 2000-2006), de características básicamente similares<sup>3</sup>.

El siguiente impulso en las políticas rurales también vino determinado por la pertenencia de España a la UE. En 2000, la Política

<sup>2</sup> Para un análisis en profundidad sobre esta ley, véase Collantes (2007).

<sup>3</sup> Aunque la iniciativa LEADER ha despertado el interés de diversos investigadores, parece necesario subrayar especialmente el trabajo del geógrafo y sociólogo Javier Esparcia (Esparcia, 2000; Esparcia, Escribano y Serrano, 2015).

## CUADRO 1

## PRINCIPALES POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PROMOVER EL DESARROLLO RURAL EN ESPAÑA

<i>Periodo de vigencia</i>	<i>Política</i>
1982-presente	Ley de Agricultura de Montaña
1991-2006	Iniciativa Comunitaria LEADER*
1996-2006	Programas PRODER
2000-presente	Programas de Desarrollo Rural (PAC)
2007-presente	Ley para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural

*Nota:* \*A partir de 2007, incorporada a los Programas de Desarrollo Rural de la PAC.

*Fuente:* Elaboración propia.

Agraria Común (PAC), tradicionalmente una política de gestión de los mercados agrarios y subvenciones a los agricultores, pasó a contar con un llamado “segundo pilar”: la política de desarrollo rural<sup>4</sup>. Esta incluía una variedad de posibles acciones susceptibles de cofinanciación entre la UE y los Estados miembros. En 2007, y de manera consistente con su propia definición, el segundo pilar absorbió la iniciativa LEADER. En España, el diseño y la ejecución del segundo pilar ha correspondido a las comunidades autónomas a través de Programas de Desarrollo Rural (PDR).

Los primeros años del nuevo milenio alumbraron también diversas iniciativas municipales para atraer nuevos pobladores al espacio rural. El pueblo turolense de Aguaviva, por ejemplo, fue pionero a la hora de ofrecer facilidades en el acceso a vivienda y empleo a aquellas familias que se comprometieran a fijar su residencia allí<sup>5</sup>. Estas iniciativas proliferaron en diferentes pueblos, pero por su propia naturaleza tenían un carácter fragmentario e inestable<sup>6</sup>. El siguiente gran hito en políticas rurales fue en realidad

<sup>4</sup> Sobre el desarrollo rural y la PAC, Collantes (2019: cap. 2).

<sup>5</sup> Incluso se estrenó en los cines españoles un documental sobre la experiencia: *Aguaviva*, dirigido por Ariadna Pujol en 2006.

<sup>6</sup> Sáez, Ayuda y Pinilla (2016) llaman la atención sobre el contraste entre la activa disposición de no pocos ayuntamientos rurales y la pasividad de los gobiernos de sus respectivas comunidades autónomas. En Aragón, una de las pocas regiones que al menos aprobó alguna medida propia al respecto (el Plan Integral de Política Demográfica y Poblacional de 2000), tal medida nunca llegó a ser implantada a efectos prácticos.

la Ley para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural. Esta fue una ley diseñada por la ministra de Agricultura del primer gobierno socialista de José Luis Rodríguez Zapatero, Elena Espinosa, y aprobada en 2007. La ley preveía una variedad de medidas, entre las que se encontraban el impulso a nuevos proyectos productivos, la mejora de las infraestructuras y servicios, o medidas para mejorar la situación y las perspectivas de las mujeres, los jóvenes y las personas mayores residentes en el espacio rural<sup>7</sup>. De manera interesante por su valor simbólico, Rodríguez Zapatero decidió poco después que el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación fuera renombrado Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino.

Estas sucesivas acciones políticas solo pueden calificarse de modestas, por diferentes motivos. Con diferencia, la acción que más gasto público movilizó, y continúa movilizándolo, son los PDR de las comunidades autónomas en el marco de la PAC. Estos PDR, además, contienen hoy día algunas de las acciones previas ya reseñadas, como las indemnizaciones compensatorias para agricultores de montaña y los programas LEADER de desarrollo rural territorial. Sin embargo, los PDR no dejan de representar una parte francamente minoritaria del gasto ejecutado en el marco de la PAC. En España, como en todos los países de la UE, se trata de un simple complemento “ruralista” dentro de una política agraria más generosamente dotada. Añadamos

<sup>7</sup> Es interesante en este sentido el testimonio retrospectivo de uno de los asesores de desarrollo rural de la ministra Espinosa: Jaime Izquierdo (2017).

CUADRO 2

**LA DESPOBLACIÓN RURAL EN LOS DISCURSOS DE INVESTIDURA DE LOS PRESIDENTES DEL GOBIERNO**

	<i>Presente</i>	<i>Ausente</i>
1979-2000		Suárez 1979 Calvo-Sotelo 1981 González 1982, 1986, 1989 y 1993 Aznar 1996 y 2000
2004-2020	Zapatero 2004 y 2008 Sánchez 2020	Rajoy 2011, 2015 y 2016

Fuente: Gobierno de España (www.lamoncloa.gob.es, "Presidentes del Gobierno desde 1978").

que, en contra de las exageraciones que en ocasiones se propagan, lo cierto es que tampoco la PAC supone un gasto público desproporcionado: aunque absorbe casi el 40 por ciento del presupuesto europeo, debemos tener en cuenta que este último tiene una magnitud muy pequeña. La PAC absorbe hoy día menos del 1 por ciento del gasto público total que se realiza en el territorio europeo, es decir, sumando el que se realiza en los distintos niveles administrativos desde el europeo hasta el municipal. Pues bien, los PDR suponen apenas una quinta parte de ese gasto; una cantidad respetable, pero modesta al fin y al cabo (Collantes, 2019, caps. 2 y 4).

Peor aún, de todos modos, ha sido hasta ahora la suerte de la Ley para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural aprobada en 2007. Trece años después, la ley ha carecido de prácticamente toda aplicación.

Estas modestas acciones políticas deben ponerse en el contexto de los importantes vacíos durante los cuales la cuestión rural sencillamente no estuvo en la agenda. De manera significativa, ninguno de los cuatro primeros presidentes de la democracia, que juntos cubren un cuarto de siglo, hizo referencia a ella en su discurso de investidura (cuadro 2). El primero en hacerlo fue Rodríguez Zapatero en 2004, cuando aludió a un "compromiso con la España rural que garantice su supervivencia y permita una vida con calidad", y más tarde en 2008, cuando aseguró que "quienes viven en nuestros pueblos no están condenados a ser ciudadanos de segunda", subrayando la necesidad de que

sus derechos fueran tan reales como los de los habitantes de las ciudades (Rodríguez Zapatero, 2004, p. 9; 2008, p. 5). Tras este paréntesis, la cuestión rural volvió a desaparecer de los discursos de investidura y solo regresaría en 2020 de la mano del también socialista Pedro Sánchez, quien incluyó la despoblación rural dentro de los retos demográficos del país y manifestó su intención de "trabajar por crear empleo para aquellos jóvenes del medio rural que se vieron obligados a buscarse la vida en grandes ciudades o en el extranjero", así como de "tener una política de infraestructuras que conecte oportunidades para que nadie se sienta abandonado por las administraciones públicas" (Sánchez, 2020, p. 11).

### 3. ¿POR QUÉ POCAS POLÍTICAS?

Durante el primer cuarto de siglo de la democracia, la cuestión rural se vio atrapada en un "espacio en blanco" entre la agenda de la política agraria y la agenda de la política regional. Ambas agendas ocuparon un puesto prominente en la vida política del país, pero en ninguna de ellas logró la cuestión rural hacerse un hueco significativo.

Esto es especialmente claro en relación a la política agraria. Los problemas de la despoblación y el desarrollo rurales habían comenzado a asomar tímidamente a la agenda agraria del franquismo tardío, llegando incluso a desarrollarse algunas acciones de "ordenación rural"

con objeto de mejorar la dotación de infraestructuras y servicios de algunas comarcas sujetas a un fuerte declive (Sancho, 1997).

No era en modo alguno evidente que la naciente democracia no prolongaría esta tendencia, consolidando una sólida política de desarrollo rural. De hecho, la movilización social había contribuido de manera sustancial a que la Constitución de 1978 reconociera la necesidad de implantar una política específica para las zonas de montaña (Collantes, 2007). En caso de que este mandato constitucional hubiera sido atendido de manera plena y decidida, resulta difícil imaginar que otras zonas rurales diferentes de las de montaña no hubieran terminado siendo objeto de actuaciones similares.

La agenda agraria de los primeros gobiernos de la democracia, sin embargo, se vio rápidamente reorganizada hacia la resolución de las tensiones e incertidumbres asociadas a la inminente adhesión de España a la Comunidad Económica Europea (CEE). La adhesión suponía la incorporación de los agricultores españoles a un mercado único compartido con los agricultores del resto de Estados miembros; mercado único que, a su vez, se encontraba sujeto a una fuerte intervención en el marco de la PAC. Muchos agricultores se enfrentaban a un problema grave de falta de competitividad en ese mercado único, al tiempo que algunos subsectores, como la ganadería de leche, prevenían con razón problemáticas adicionales para ellos a la hora de encajar en la PAC. Preparar a los agricultores para un mercado más competitivo y, al mismo tiempo, defender los intereses de los agricultores españoles frente a los de otros Estados miembros pasó a ocupar el indiscutible centro de la agenda.

La cuestión rural quizá podría entonces haber encontrado mejor acomodo en otra agenda: la de la cohesión territorial. Aquí también la tendencia de partida era hasta cierto punto prometedora. El franquismo tardío había reconocido la falta de cohesión territorial como un problema y, por más modestos que fueran sus resultados, había implantado una política de polos de desarrollo orientada a combatirla (De la Torre y García Zúñiga, 2009). La democracia y la adhesión a la CEE dispusieron nuevos instrumentos para garantizar la cohesión territorial. En el plano interno, los primeros gobiernos de la democracia dieron forma a un Estado

autonómico que contrastaba vivamente con el Estado centralizado del franquismo. En el plano externo, la incorporación a la CEE permitió a las regiones españolas menos dinámicas beneficiarse de los nuevos “fondos estructurales” europeos.

La agenda de cohesión territorial, sin embargo, se desplegó en términos de las disparidades entre regiones, dejando a un lado la cuestión de la disparidad entre zonas urbanas y zonas rurales. Para numerosas comarcas rurales con problemas de despoblación, sustituir el centralismo de Madrid por el emergente centralismo de su nueva capital autonómica no tenía por qué significar grandes cambios. La política europea de cohesión regional tuvo en algunos momentos un perfil rural más diferenciado, pero en general se orientó a promover el desarrollo de las regiones atrasadas a través de inversiones que, en gran medida, se concentraron en las zonas urbanas de las mismas, en un intento de convertir a estas en motores de una nueva economía regional.

Durante el primer cuarto de siglo de la democracia, la cuestión rural no terminó de encontrar su sitio en ninguna de estas dos agendas. Era una cuestión demasiado territorial para el mundo de la política agraria y una cuestión demasiado local para el mundo de la política regional. Los politólogos e historiadores políticos tienen ante sí un campo prometedor en la explicación pormenorizada de las causas. Avancemos cuando menos dos hipótesis que parecen tener cierta base empírica.

Uno de los problemas de la cuestión rural es que, detrás de ella, se encontraban unos intereses más difusos y peor articulados que detrás de las cuestiones agraria o regional<sup>8</sup>. Los intereses agrarios eran bastante compactos: los agricultores eran pocos y contaban con cauces bien establecidos para la articulación de sus intereses colectivos. Los políticos agrarios, por su parte, estaban habituados a implantar y gestionar medidas en estrecha interacción con las organizaciones del sector. En nada de esto era España diferente ya a otras democracias occidentales, entre ellas, precisamente las que habían diseñado la PAC de la CEE. Por su parte, la definición del (llamémoslo) interés regional se vio

<sup>8</sup> Esta hipótesis ha sido explorada para el caso de Estados Unidos por parte de Browne (2001).

favorecida por la propia construcción del Estado autonómico y la subsiguiente competencia territorial entre sus componentes. La construcción del Estado autonómico lógicamente también favoreció que los fondos estructurales europeos fueran gestionados de acuerdo con una lógica de unidades territoriales grandes.

En contraste, los intereses rurales eran más difusos. La población rural era mucho más numerosa que la agraria y sus problemas eran más difíciles de unificar. Los agricultores oliveros podían ser alineados con razonable facilidad en torno a la demanda de una PAC más sensible a las circunstancias de los cultivos mediterráneos (por poner un ejemplo), pero los problemas rurales eran menos concretos: en algunas comarcas, la población podía vincularlos a los problemas agrarios, pero en otros, a la crisis de una determinada actividad industrial, en otros, al cierre de escuelas rurales, y en otros, al desplazamiento de población provocado por la construcción de un pantano. De este modo, durante el primer cuarto de siglo de la democracia los intereses rurales no llegaron ni remotamente a alcanzar el grado de institucionalización que fueron logrando los intereses agrarios o los intereses regionales.

Una segunda causa por la que la política rural quedó enclavada en tierra de nadie puede haber sido de naturaleza económica. Las políticas agraria y regional ganaron mucho más peso que la política rural porque su implantación se apoyaba en financiación europea. La incorporación de España a la CEE supuso la incorporación de nuestros agricultores a un sistema de apoyo económico cuya magnitud superaba con mucho el apoyo que hasta entonces venían proporcionando los gobiernos de Madrid (ya fueran estos franquistas o democráticos)<sup>9</sup>. Es comprensible que la modernización de la agricultura y la defensa de los llamados “intereses nacionales” dentro de la PAC movilizaran entonces tantas energías políticas. La política regional, por su parte, se convertiría pronto en la segunda política de gasto más importante de la UE, solo por detrás de la propia PAC. De nuevo, la cantidad de inversión pública hecha posible por la UE superaba con mucho cualquier intento de política regional compensatoria llevada a cabo por

<sup>9</sup> Con ciertos matices, puede darse por buena en este sentido la imagen proporcionada por Anderson y Valenzuela (2008).

los gobiernos de Madrid (franquistas o democráticos)<sup>10</sup>.

Dicho en términos llanos: tanto la agenda agraria como la agenda regional estaban siguiendo la pista del dinero europeo, y ahí no era fácil que se toparan con la cuestión rural. Esto es especialmente claro en el caso de la PAC: si la CEE/UE tenía una agenda agraria fuerte y una agenda rural débil, un país como España, receptor neto de recursos dentro del presupuesto comunitario, tendería a reproducir ese desequilibrio. A pesar de que en las décadas de 1980 y 1990 la CEE/UE comenzó a incorporar el desarrollo rural como elemento de legitimación de sus políticas agraria y regional, lo cierto es que se trataba fundamentalmente de una maniobra discursiva<sup>11</sup>. Iniciativas como LEADER eran interesantes e innovadoras, pero contaban con una financiación muy limitada. La Agenda 2000 consagró el desarrollo rural como “segundo pilar” de la PAC, pero este siempre contó con una dotación presupuestaria modesta. Además, este segundo pilar estaba sujeto a un régimen de cofinanciación: los Estados miembros debían realizar una aportación presupuestaria propia que completara la realizada por la CEE/UE. En consecuencia, resultaba menos atractivo, más exigente en términos presupuestarios, que el primer pilar (los pagos directos a agricultores).

Tal era la influencia de las políticas europeas que el ascenso de la cuestión rural en la agenda española a partir del cambio de siglo tuvo mucho que ver con ellas. Los datos nos muestran que, paradójicamente, la España rural atravesaba durante esos años, la década previa al estallido de la Gran Recesión, un paréntesis de extraordinario crecimiento demográfico basado en la recepción de un inusual flujo de inmigrantes procedentes de América Latina, Europa oriental y el Magreb (Collantes *et al.*, 2014). Pero, después de más de una década de proyectos LEADER y PRODER, y en el marco del recién creado “segundo pilar” de la PAC, los intereses rurales comenzaban a adquirir un mayor grado de articulación y visibilidad. Ese es el contexto en el que debemos situar la apuesta del Partido Socialista Obrero Español (PSOE),

<sup>10</sup> Sobre la importancia macroeconómica de estos fondos estructurales, véase Maluquer de Motes (2014), cuya sombría valoración del uso que de ellos hizo España encaja con la que se hace aquí, más adelante, sobre la PAC.

<sup>11</sup> Para un análisis en profundidad de este contraste entre la retórica y la realidad, Collantes (2019, p. cap. 4).



concretada durante el primer gobierno de Rodríguez Zapatero (pero en no poca medida perfilada ya en el programa electoral de Joaquín Almunia cuatro años antes), por dotar a España de una política de desarrollo rural propia.

Un problema de las políticas propias, y esta es una lección que puede ser relevante para el presente, es que necesitan financiación propia. Este fue un problema grave para la ley socialista de desarrollo rural, cuya implantación se vio imposibilitada por los gravísimos problemas presupuestarios enfrentados por España durante la Gran Recesión. Por supuesto que esta crisis económica no dejó de tener su efecto sobre las políticas europeas, entre ellas la de desarrollo rural, pero estas eran políticas consolidadas, con beneficiarios reales (no meramente potenciales) tras de sí. La política española de desarrollo rural aún no los tenía y, por tanto, constituía una candidata obvia a la hora de encabezar los recortes en el presupuesto público.

Es cierto que este no fue el único problema de la Ley para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural. Un problema adicional, constatado en los primeros pasos dados para su finalmente frustrada implantación, consistía en que la ley preveía un nivel de cooperación entre los distintos niveles administrativos que no podía tomarse como garantizado. Otro problema, en parte relacionado con el anterior pero en parte autónomo, es que la apuesta socialista por el desarrollo rural fue contestada por el Partido Popular (PP), que (de la mano del que había sido y volvería a ser ministro de Agricultura, Miguel Arias Cañete) introdujo la tensión entre las agendas agraria y rural como elemento de competencia electoral en la campaña de las elecciones generales de 2015. La cuestión rural tardó en emerger en la agenda política española y, cuando lo hizo, no suscitó consenso entre los dos grandes partidos. En consecuencia, la Gran Recesión la hizo caer junto con el presidente que la había promovido. Solo una inesperada movilización social en la segunda mitad de la década de 2010 la haría resurgir con inusitada fuerza.

Con todo, en un momento en el que la coalición progresista de PSOE y Podemos que actualmente gobierna el país reserva en su acuerdo de gobierno un espacio importante para la cuestión rural, no estaría de más recordar que los obstáculos encontrados por anteriores apuestas en este sentido no fueron solo

políticos, sino también económicos. La grave crisis económica desencadenada por la crisis sanitaria de la COVID-19 puede postergar, de nuevo, cualquier intento de implantar políticas nuevas basadas en recursos presupuestarios propios. Tanto la Gran Recesión como quizá ahora la crisis económica provocada por la COVID-19 muestran las desafortunadas consecuencias del olvido de que el desarrollo rural fue objeto durante periodos previos en los que la ventana de oportunidad para la aplicación de políticas nuevas estuvo más abierta.

#### 4. DE LA CANTIDAD A LA CALIDAD DE LAS POLÍTICAS

De lo anterior podría desprenderse que, en el fondo y después de todo, sí que estamos más o menos en la casilla de salida. Se han implantado pocas políticas para hacer frente a la cuestión rural y lo que se necesita es implantar más. Ahora bien, ¿en qué medida se ha acertado con las políticas que sí se han implantado? Esta pregunta es importante y, si la ignoramos, corremos el peligro de movilizar las renacidas energías sociales y políticas en pro del desarrollo rural en una dirección equivocada.

Pero, ¿qué es una política acertada? Sin duda, esta es una cuestión muy subjetiva: diferentes observadores pueden tener diferentes opiniones sobre el grado de pertinencia de una determinada política. Parece necesario, por tanto, exponer y justificar el criterio adoptado aquí. No es mi propósito imponer una imagen detallada de lo que deberían ser las políticas frente a la despoblación y para el desarrollo rural, con objeto de someter entonces a las propuestas de los partidos políticos a un contraste con respecto a la misma. Simplemente considero conveniente fijar un criterio muy general: las políticas frente a la despoblación y para el desarrollo rural deberían ser políticas de carácter territorial. Si carecen de dicho carácter, es difícil que puedan enfrentarse adecuadamente al problema que supuestamente las motiva.

En este estudio he optado por seleccionar tres indicadores de territorialidad. En primer lugar, adoptar una perspectiva territorial supone visualizar la economía rural como algo más que actividades agrarias, ganaderas, fores-

tales o pesqueras. Esto es lo que, siguiendo la terminología habitual en el propio debate político, llamaré “diversificación económica”: la creciente importancia ganada por la industria, la construcción y los servicios como fuentes de empleo e ingreso para las poblaciones rurales. En segundo lugar, la perspectiva territorial no implica solo visualizar los problemas rurales como problemas económicos o sectoriales, sino también como un conjunto de problemas relacionados con el acceso a infraestructuras, equipamientos y servicios; problemas que afectan a todos los habitantes de un determinado territorio con independencia de su estatus socioeconómico. Finalmente, y en tercer lugar, la perspectiva territorial conlleva un interés por la gobernanza a escala rural, de tal modo que las comunidades rurales dispongan de cierto margen de maniobra para diseñar y ejecutar sus programas de desarrollo, sin quedar completamente expuestas a las directrices emanadas desde los centros urbanos.

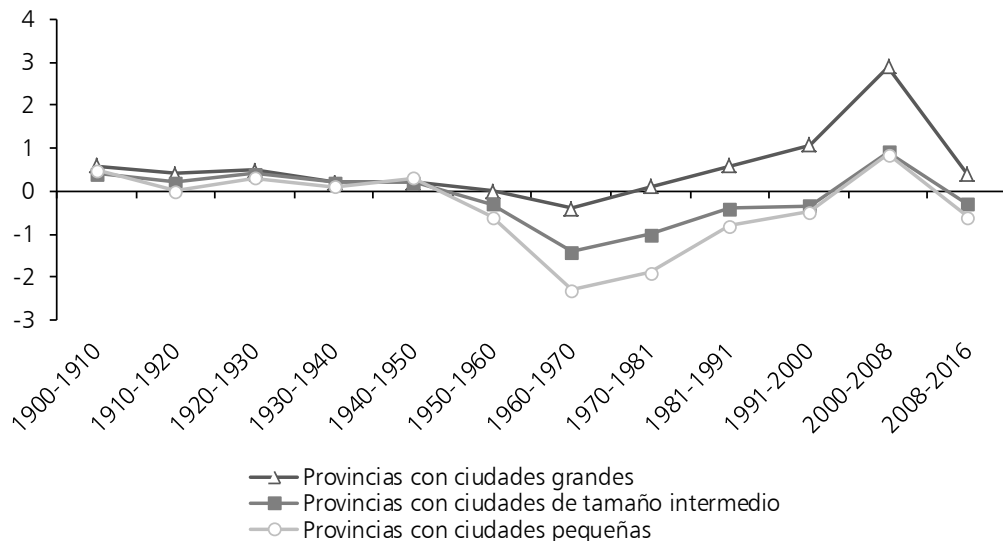
La elección de estas variables se fundamenta en un análisis comparativo de la despoblación rural en España (Collantes, 2004;

Collantes y Pinilla, 2019). La despoblación rural comenzó en algunas partes de España en la segunda mitad del siglo XIX o en las primeras décadas del siglo XX (casos de la mayor parte de comarcas del Pirineo y varias del Sistema Ibérico), pero fue a partir de la década de 1950 cuando se volvió un fenómeno generalizado y masivo. El éxodo rural ganó unas proporciones particularmente notables en la década de 1960, para después comenzar a ralentizarse. En el último cuarto de siglo, las pérdidas demográficas han sido modestas e incluso hubo un paréntesis de rápido crecimiento poblacional en los años previos a la Gran Recesión que estalló en 2008.

Con todo, y esto es lo más destacable ahora, no ha habido una única trayectoria en la España rural. En realidad, ha habido diferentes Españas rurales y de la comparación entre ellas podemos establecer dos conclusiones. La primera es que la despoblación ha sido mayor allí donde las economías locales han encontrado más dificultades para diversificarse y ofrecer a sus habitantes oportunidades de empleo fuera del sector agrario. La segunda es que la despo-

GRÁFICO 1

**TASA DE VARIACIÓN ACUMULATIVA ANUAL (PORCENTAJE) DE LA POBLACIÓN DE LA ESPAÑA RURAL SEGÚN ENTORNOS URBANOS, 1900-2016**



Fuente: Collantes y Pinilla (2019, p. 218). 1900-1991: municipios con menos de 10.000 habitantes a lo largo de todo el siglo XX; 1991-2016: municipios con menos de 10.000 habitantes a lo largo de todo el periodo 1991-2016.



## CUADRO 3

**ESTRUCTURA OCUPACIONAL DE LA ESPAÑA RURAL  
(PORCENTAJE)**

	1950	1991	2001	2011
Agricultura	75	26	15	11
Industria	11	24	21	17
Construcción	3	14	15	11
Servicios	11	36	49	61
Total	100	100	100	100

Fuentes: Collantes y Pinilla (2019, p. 98, 162) e INE ([www.ine.es](http://www.ine.es), Censos de Población de 2001 y 2011). 1950 y 1991: municipios con menos de 10.000 habitantes a lo largo de todo el siglo XX; 2001 y 2011: municipios con menos de 10.000 habitantes en la fecha correspondiente.

blación ha sido más extrema y persistente allí donde se han dado problemas graves de acceso a infraestructuras, equipamientos y servicios. Ambos aspectos se han traducido en un contraste importante entre la trayectoria demográfica de las zonas rurales situadas en el entorno de ciudades grandes y dinámicas, y la de aquellas otras enclavadas en provincias y regiones menos urbanizadas (gráfico 1).

Pocos pondrían en duda de todos modos la importancia de las infraestructuras, equipamientos y servicios, y de ahí su inclusión en nuestro conjunto de tres indicadores de territorialidad. Quizá sea necesario justificar un poco más la importancia de la diversificación económica. No se trata solo, como ya se ha subrayado, de que la despoblación esté íntimamente

ligada a la falta de oportunidades de empleo fuera del sector agrario. No se trata solo tampoco de que esta ligazón esté también claramente presente en otros casos europeos, por ejemplo Francia o Italia (Collantes, 2009). Se trata, además, de que esta ligazón hace que, con el tiempo, el propio avance del proceso de despoblación, al nutrirse preferentemente de poblaciones previamente vinculadas al sector agrario, termine convirtiendo a las sociedades rurales en sociedades mucho menos agrarias de lo que comúnmente tendemos a pensar. Esto explica que la estructura ocupacional de la España rural se haya transformado tan profundamente entre 1950, cuando aún encontramos en pie una sociedad rural organizada en torno a la agricultura, y el presente, cuando casi el 90 por ciento de la población rural tra-

## CUADRO 4

**ESTRUCTURA OCUPACIONAL (PORCENTAJE) EN 2011 SEGÚN EL NÚMERO DE HABITANTES DEL MUNICIPIO DE RESIDENCIA**

	<101	101-500	501-1.000	1.001-2.000	2.001-5.000	5.001-10.000	>10.000
Agricultura	32	22	16	13	11	8	3
Industria	12	14	16	17	18	17	13
Construcción	10	12	12	11	11	10	7
Servicios	46	52	57	58	60	65	77
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: INE ([www.ine.es](http://www.ine.es), Censo de Población de 2011).

baja en sectores diferentes del agrario (cuadro 3). En ocasiones se argumenta que la diversificación solo ha afectado a unas pocas zonas rurales: zonas cada vez más urbanizadas y cada vez menos genuinamente rurales. Sin embargo, hoy día incluso en los municipios de menos de 100 habitantes, cuya ruralidad nadie discutiría, la población agraria es claramente minoritaria y hay bastante más población empleada en servicios (cuadro 4).

En otras palabras, no es solo que los datos sugieran que los sectores no agrarios son estratégicos en la lucha contra la despoblación, tanto para retener a los pobladores actuales como para atraer otros nuevos. También muestran a las claras que cualquier política de desarrollo rural que se centre exclusivamente en el sector agrario está dejando fuera de su alcance a la mayor parte de los pobladores del medio rural. De cara al análisis que aquí se presenta, es interesante apreciar que, en realidad, esta ha sido ya la situación durante prácticamente toda la etapa democrática. Hacia 1980, por ejemplo, incluso en las comarcas montañosas, no precisamente el referente en cuanto a diversificación, el empleo agrario era ya solo en torno al 40 por ciento del total. Para el conjunto de la España rural, ya hacia 1990 tres cuartas partes de la población activa estaba ocupada en sectores diferentes del agrario. Es decir, los políticos de nuestra democracia siempre han tenido frente a sí una economía rural con un gran componente no agrario. Visualizar los problemas rurales como algo más que problemas agrarios parece, por tanto, un indicador clave de adecuación de las propuestas políticas realizadas.

La gobernanza a escalas locales y comarcales, por su parte, es un indicador de apuesta por una política genuinamente rural que vaya más allá no solo de la política agraria, sino también de las políticas territoriales desplegadas a escalas superiores, por ejemplo, la provincial o la autonómica. Sin idealizar la gobernanza a nivel comarcal ni entrar a valorar sus implicaciones administrativas o presupuestarias, es preciso llamar la atención sobre la adecuación de esta escala a la hora de armar una estrategia de dotación de infraestructuras y servicios y de promoción de la diversificación económica, en ambos casos con las cabeceras comarcales actuando como polos con suficiente escala para hacer frente a estos desafíos. Sin duda pueden desarrollarse acciones de política regional que

fortalezcan a las áreas rurales en estos ámbitos, pero parece dudoso que su nivel de efectividad pudiera ser comparable, sobre todo teniendo en cuenta el moderado peso electoral de los votantes rurales dentro de sus respectivas comunidades autónomas.

## 5. MALAS POLÍTICAS

El problema de la democracia española con la cuestión rural no ha consistido únicamente en que las acciones desarrolladas hayan sido pocas y débiles. Un problema paralelo, menos presente en el debate público y precisamente por ello más peligroso, consiste en que las acciones que sí se han producido han estado lejos de ser modélicas y, en no pocos casos, han adolecido de defectos de diseño que han comprometido gravemente su efectividad.

Esto es especialmente claro en la política más importante desde el punto de vista presupuestario: los PDR de las comunidades autónomas en el marco de la PAC. La normativa europea permite que las comunidades autónomas definan sus prioridades a la hora de asignar el gasto de sus PDR entre diferentes opciones, desde medidas para favorecer la modernización y reestructuración de las explotaciones agrarias hasta medidas para promover una transición de los agricultores hacia prácticas más respetuosas con el medio ambiente, pasando por otras para impulsar la diversificación económica y la mejora de la calidad de vida rural. Aunque todas ellas pueden ser legítimas por distintos motivos, estas últimas son las que mejor responden a las necesidades de una auténtica política de desarrollo rural y frente a la despoblación, por los motivos ya expuestos.

Sin embargo, de manera sistemática y generalizada las comunidades autónomas han orientado sus PDR hacia la concesión de subvenciones a los agricultores. Si los PDR no son más que una pequeña parte del gasto total en la PAC, las medidas de desarrollo rural genuino son, a su vez, una pequeña parte del gasto de los PDR (cuadro 5). En términos llanos, se llaman programas de desarrollo rural, pero no lo son: en su mayor parte, son programas de apoyo a los agricultores con propósitos tecnológicos, comerciales o medioambientales.

La mayor parte del gasto ejecutado en PDR se desvía de aquellas medidas que podrían beneficiar a la mayor parte de la población rural (que, como vimos, se encuentra ya muy desvinculada de la actividad agraria) y que podrían tener un carácter estratégico a la hora de luchar contra la despoblación. Solo una pequeña parte del gasto de los PDR, liderada por los proyectos LEADER, se enfoca hacia la diversificación de la economía rural o la mejora de la dotación de infraestructuras y servicios de la comunidad. Para unos programas que se dicen de desarrollo

rural, se trata de una orientación a todas luces discutible.

El problema no es nuevo. Ya la Ley de Agricultura de Montaña de 1982 supuso en su momento una propuesta agraria para hacer frente a la cuestión rural. Lo que la Constitución de 1978 había establecido era que debía dispensarse “un tratamiento especial a las zonas de montaña”, con el fin de “equiparar el nivel de vida de todos los españoles” (artículo 130). La distancia que Jaime Lamo de Espinosa y, con él,

CUADRO 5

**GASTO PÚBLICO DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL DESTINADO A DIVERSIFICACIÓN ECONÓMICA Y CALIDAD DE VIDA RURAL (PORCENTAJE)**

<i>Comunidades autónomas</i>	<i>2007-2013</i>	<i>2014-2020</i>
Andalucía	12,6	13,9
Aragón	18,8	12,1
Asturias	11,3	21,9
Baleares	9,6	5,1
Canarias	16,9	24,6
Cantabria	13,3	11,7
Castilla y León	10,3	8,4
Castilla-La Mancha	10,8	12,1
Cataluña	9,6	7,6
Comunidad Valenciana	10,0	20,3
Extremadura	11,3	12,1
Galicia	19,5	18,5
Madrid	33,7	15,7
Murcia	8,8	6,2
Navarra	9,2	14,6
País Vasco	10,4	14,5
Rioja (La)	12,8	11,6
<i>Media no ponderada según partido en el gobierno autonómico, 2007-2020*</i>		
PSOE		13,9
PP		13,0
Nacionalistas y regionalistas		13,8
Total		13,5

*Nota:* \* En los casos de gobiernos en coalición, se considera el partido del presidente autonómico; los datos de los gobiernos de UPN en Navarra han sido agregados a los del PP.

*Fuentes:* 2007-2013: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación ([www.mapa.gob.es](http://www.mapa.gob.es), “Desarrollo rural”); 2014-2020: Comisión Europea ([www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu), “Food, farming, fisheries”). Para 2007-2013 se ha tomado el gasto en los ejes 3 y 4; para 2014-2020, el gasto en la prioridad 6.

el gobierno de Adolfo Suárez recorrió desde este mandato constitucional hasta la Ley de Agricultura de Montaña fue considerable: transformó lo que en principio debería haber sido una política de desarrollo rural territorial en una política exclusivamente agraria. En el debate parlamentario se constató que otros grupos eran más partidarios de una política de montaña de carácter integral, que incorporara también a otros sectores económicos diferentes del agrario y preocupaciones diferentes de las productivas. La Unión de Centro Democrático (UCD) eligió la opción agraria y, de manera llamativa, el PSOE, que se había expresado en contra de esta opción mientras estuvo en la oposición, la mantuvo cuando llegó al poder pocos meses después de la aprobación de la Ley de Agricultura de Montaña (Collantes, 2007).

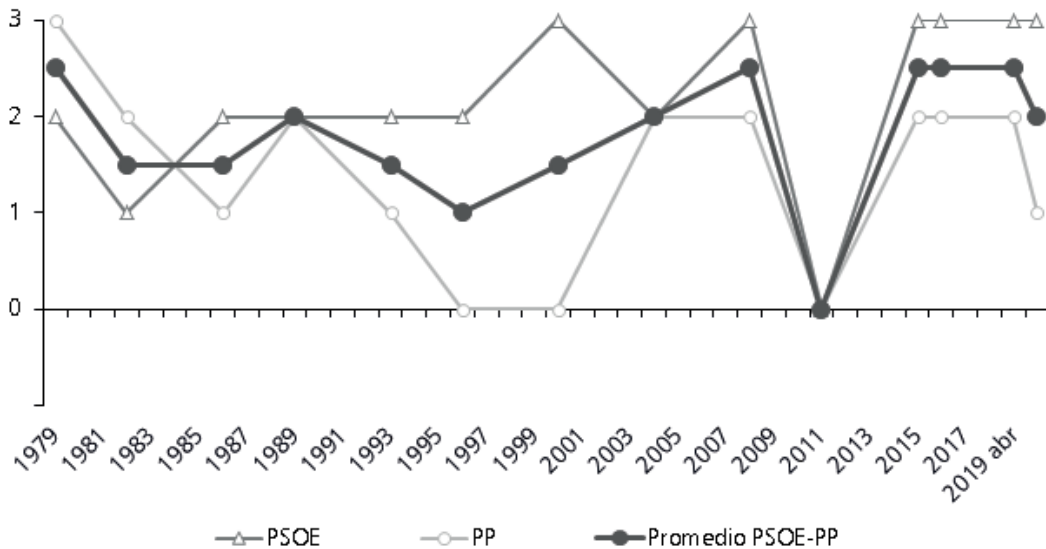
El problema de fondo es que, a lo largo de nuestra historia democrática, con frecuencia se ha pensado que la cuestión rural podía ser resuelta mediante políticas agrarias, en lugar de mediante políticas territoriales de carácter

más general. El gráfico 2 recoge un indicador que, aunque burdo, puede considerarse fiable, del grado de "territorialidad" de las propuestas electorales planteadas a lo largo de nuestra democracia en materia de desarrollo rural. El camino hacia una visión territorial del desarrollo rural ha sido largo y no ha estado exento de contestación.

Los primeros veinte años de la democracia tuvieron, de hecho, algo de retroceso: las posiciones de partida que contienen los programas electorales de 1979 tenían un componente territorial razonablemente alto para la época, y ello a pesar de que por entonces no solo España no era miembro de la CEE, sino que esta última ni siquiera había formulado ninguna noción de desarrollo rural territorial que pudiera ejercer su influencia sobre los políticos españoles. En cambio, a lo largo de las siguientes dos décadas los programas electorales tendieron a perder territorialidad. La visión territorial del desarrollo rural ganó terreno en la primera década del siglo XXI, pero fue llamativamente marginada

GRÁFICO 2

ÍNDICE DE "TERRITORIALIDAD" (DE 0 A 3) DE LAS PROPUESTAS ELECTORALES DE DESARROLLO RURAL DE LOS DOS PRINCIPALES PARTIDOS, 1979-2019



*Nota:* Se definen tres indicadores de territorialidad: diversificación económica, dotación de infraestructuras y servicios, y gobernanza comarcal. Cada programa recibe tres puntos si contiene los tres elementos, dos si contiene dos, uno si contiene uno y cero si no contiene ninguno. El indicador oscila entre cero (ausencia de elementos territoriales en el programa electoral) y tres (fuerte presencia de elementos territoriales).

*Fuentes:* Páginas webs de los partidos políticos ([www.psoe.es](http://www.psoe.es); [www.pp.es](http://www.pp.es)).

en los programas de los dos grandes partidos para las elecciones generales de 2011. En los últimos años, y en el marco de la movilización social en torno a la España vaciada, las propuestas territoriales han recuperado fuerza, pero no deja de extrañar que estuvieran algo menos presentes en los programas de las elecciones generales de noviembre de 2019 de lo que lo habían estado en las de abril de ese mismo año.

Es justo reconocer que, con excepción de la misteriosa desaparición del elemento territorial del programa electoral del socialista Alfredo Pérez Rubalcaba en 2011, los retrocesos vienen protagonizados por el Partido Popular. Los populares partían en 1979 de una visión abiertamente territorial que incidía en la diversificación de actividades, la dotación de infraestructuras y la creación de comarcas que complementarían la construcción del Estado autonómico. Jamás hasta el día de hoy han vuelto los populares a plantear una propuesta tan territorial. A lo largo de los casi veinte años que condujeron al ascenso del partido al gobierno de la mano de José María Aznar, este componente

territorial fue gradualmente marginado y eliminado de los programas. Más adelante, y en el marco de la creación del “segundo pilar” de la PAC y la consiguiente elaboración de los PDR en las comunidades autónomas, el PP rescató elementos territoriales para sus propuestas. Sin embargo, apostó abiertamente por “reagrarizar” sus propuestas para las elecciones de 2011, cargando con fuerza contra la Ley para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural aprobada cuatro años atrás y contra la decisión de Rodríguez Zapatero de eliminar lo agrario de la denominación del ministerio “del ramo”. En tiempos más recientes, la movilización social de la España vaciada ha favorecido el regreso de los elementos territoriales al programa del PP, pero de manera un tanto inestable. La identificación de la diversificación económica como objetivo clave, por ejemplo, desapareció del programa del partido entre la convocatoria electoral de abril de 2019 y la posterior de noviembre de 2019.

Los datos avalan que la aceptación de la aproximación territorial a la cuestión rural ha

CUADRO 6

**GRADO DE “TERRITORIALIDAD” DE LAS PROPUESTAS ELECTORALES DE DESARROLLO RURAL, 1979-2019**

	<i>PSOE</i>	<i>AP/PP</i>	<i>Podemos</i>	<i>Ciudadanos</i>	<i>Vox</i>
Periodo	1979-2019	1979-2019	2015-2019	2015-2019	2019
Número de programas electorales en los que se presentan propuestas con un componente territorial... <sup>a</sup>					
... Fuerte <sup>b</sup>	5	1	2	0	0
... Medio <sup>c</sup>	6	6	0	2	0
... Débil <sup>d</sup>	1	3	0	0	1
... Nulo <sup>e</sup>	1	3	0	0	0
Total	13	13	2	2	1
Índice de territorialidad (entre 0 y 3) <sup>f</sup>	2,2	1,4	3,0	2,0	1,0

*Notas:* <sup>a</sup>Se consideran tres elementos de territorialidad: diversificación económica más allá del sector agrario, dotación de infraestructuras y servicios, y gobernanza comarcal. <sup>b</sup>Los tres elementos se encuentran recogidos en las propuestas del programa electoral. <sup>c</sup>Dos de los tres elementos se encuentran recogidos en las propuestas del programa. <sup>d</sup>Uno de los tres elementos se encuentra recogido en las propuestas del programa. <sup>e</sup>Ninguno de los tres elementos se encuentra recogido en las propuestas del programa. <sup>f</sup>Promedio entre los distintos programas electorales, otorgando tres puntos a los programas con territorialidad fuerte, dos puntos a los programas con territorialidad media, un punto a los programas con territorialidad débil y cero puntos a los programas sin territorialidad.

*Fuentes:* Páginas web de los partidos políticos ([www.psoe.es](http://www.psoe.es); [www.pp.es](http://www.pp.es); [www.podemos.info](http://www.podemos.info); [www.ciudadanos-cs.org](http://www.ciudadanos-cs.org); [www.voxespana.es](http://www.voxespana.es)); completadas para 2015 con la base de programas del diario *Las Provincias* ([www.lasprovincias.es](http://www.lasprovincias.es)).

estado sujeta a un cierto eje ideológico (cuadro 6). En general, las propuestas del PSOE han sido más territoriales que las del PP. Esta gradación se reproduce si introducimos en el análisis los tres grandes partidos surgidos en los últimos años: Podemos plantea propuestas muy territoriales, en línea con las del PSOE de Pedro Sánchez, mientras que Vox apenas hace una referencia a las infraestructuras y servicios en su programa para las elecciones generales de noviembre de 2019, omitiendo cualquier mención a la diversificación económica o la gobernanza comarcal. Ciudadanos, por su parte, se sitúa en un punto intermedio entre ambos extremos. La conformación de este eje ideológico en la "territorialización" de la cuestión rural llama la atención y merecería un análisis más detallado. Al fin y al cabo, si tomamos como referencia la UE, no es evidente por qué debería formarse esta pauta. A modo de ejemplo, el gran impulsor de la política europea de desarrollo rural como segundo pilar de la PAC, el entonces comisario de Agricultura Franz Fischler, pertenecía al Partido Popular austriaco.

Con todo, no conviene exagerar la distinción hasta ahora trazada entre la izquierda y la derecha. Una cosa son las propuestas electorales, y otra, las acciones de gobierno. En este último ámbito, las diferencias entre los dos grandes partidos no han sido tan evidentes. Es cierto que el PSOE aprobó una ley territorial para promover el desarrollo rural, pero al fin y al cabo no llegó a ponerla en práctica. Lo que sí han puesto en práctica ambos partidos desde 2000 son los PDR de las comunidades autónomas que cada uno de ellos gobierna. Y, en este sentido, las diferencias reales entre uno y otro fueron mínimas. Como podemos ver en el panel inferior del cuadro 5, no hay ninguna diferencia apreciable en el peso de la diversificación económica y la calidad de vida entre los PDR de unas y otras comunidades autónomas. Tampoco la hay, por cierto, si se incorpora a los partidos nacionalistas o regionalistas. Todos ellos han venido utilizando sistemáticamente los PDR para complementar las subvenciones percibidas por sus agricultores, más que para promover la diversificación y la calidad de vida. Es importante que las nuevas energías políticas que se desplieguen para hacer frente a la despoblación rural no repitan este error.

## 6. ¿POR QUÉ MALAS POLÍTICAS?

Una razón por la que las políticas ante la cuestión rural no fueron mejores es que quienes las diseñaron partían de diagnósticos poco certeros. Con mucha frecuencia oímos en el debate público la queja de que ya hemos tenido suficientes diagnósticos y que lo que ahora hace falta es dar con los remedios. Esta es una actitud comprensible, pero peligrosa: no todos los diagnósticos son iguales y es difícil que los diagnósticos poco certeros lleven a propuestas prácticas solventes. En nuestro caso, esto se aplica especialmente al papel de la diversificación económica y las actividades no agrarias dentro del desarrollo rural y la lucha contra la despoblación, que con frecuencia ha sido omitido o minimizado en los diagnósticos al uso.

Un caso ilustrativo, y especialmente interesante por tratarse de la primera política estudiada aquí, es el de la política para las zonas de montaña. ¿Por qué buscó la UCD, a través de su Ley de Agricultura de Montaña de 1982, una respuesta agraria para el problema rural?<sup>12</sup> Una de las causas fue, sin duda, que en aquel momento no era en modo alguno evidente que la mayor parte de la población activa residente en las comarcas de montaña (casi un 60 por ciento, según los datos actualmente disponibles) estuviera empleada ya en actividades diferentes de la agraria. Parlamentarios de distinto signo político intercambiaron todo tipo de opiniones y críticas, pero unos y otros daban por hecho que la economía y la sociedad locales seguían gravitando en torno a la agricultura. No se conoce ninguna prueba de que los políticos y técnicos del Ministerio de Agricultura tuvieran datos sobre la estructura ocupacional de las comarcas hacia las que iba a orientarse la acción legislativa. Irónicamente, uno de los detalles que se concretó más tardíamente fue la delimitación de lo que se entendía por zonas de montaña susceptibles de beneficiarse de la nueva política. Primero se diseñó la política y luego se concretó a qué zonas se aplicaba. Lo razonable habría sido hacer las cosas al revés: identificar las zonas objetivo, estudiar sus características socioeconómicas y diseñar una política adecuada a la realidad. Al no procederse así, se

<sup>12</sup> Collantes (2007) analiza la cuestión con detenimiento.

dio por bueno el poco certero diagnóstico de que los problemas de la montaña eran los problemas de sus agricultores. De esos mimbres no podía salir un buen cesto.

Esta viñeta histórica no es una simple anécdota. Si ahora nos movemos drásticamente hacia delante en el tiempo y escuchamos las reacciones de los dos grandes partidos ante la manifestación por la España vaciada que tuvo lugar en Madrid en marzo de 2019, nos encontramos con fuertes ecos del pasado. Cuando la voz del Gobierno socialista en aquel momento, el ministro de Agricultura Luis Planas, señaló tres medidas que ya estaban tomándose para luchar contra la despoblación rural, dos de ellas resultaron ser medidas meramente agrarias: el fomento de los regadíos y los incentivos a la incorporación de jóvenes agricultores<sup>13</sup>. Y cuando unos días más tarde el Partido Popular señaló lo que se necesitaba para garantizar el futuro de la España vacía, esto resultó ser un gobierno que negociara bien en Europa las subvenciones agrarias<sup>14</sup>.

Siendo justos con estos políticos, los medios de comunicación han hecho poco por visibilizar la importancia de la diversificación económica. Muchos ciudadanos, sobre todo en las zonas urbanas, continúan manteniendo una imagen anacrónicamente agraria de lo rural. Incluso la Real Academia continúa definiendo lo rural como aquello que está vinculado al campo y sus labores, lo cual, de ser tomado en serio, nos llevaría a concluir que (vistos los datos del cuadro 4) hoy día en España prácticamente no queda ya ninguna zona rural<sup>15</sup>.

Desembocamos aquí en otro motivo diferente por el que con frecuencia se han propuesto soluciones agrarias para el problema rural. No se trata solo de inocentes errores de diagnóstico, aunque (como se ha dicho) estos han existido y no dejan de desempeñar su papel incluso hoy día. También hay factores políticos detrás de la mala calidad de nuestras medi-

<sup>13</sup> “La ‘España vaciada’ llena Madrid para exigir soluciones urgentes a unos políticos que les ‘olvidan’ sin elecciones”, Radio Televisión Española ([www.rtve.es](http://www.rtve.es)), 31 de marzo de 2019.

<sup>14</sup> Dolores Montserrat: “El PP es el único que garantiza que la España rural no se vacíe y se llene de oportunidades”, Grupo Parlamentario Popular ([www.gppopular.es](http://www.gppopular.es)), 10 de abril de 2019.

<sup>15</sup> Agradezco a David Martínez López que llamara mi atención sobre la definición de lo rural de la RAE.

das en pro del desarrollo rural. Los PDR autonómicos, sistemáticamente orientados hacia la concesión de subvenciones agrarias, ofrecen el mejor ejemplo. El fondo del asunto no es que, uno tras otro, sucesivos gobiernos autonómicos partan del diagnóstico equivocado y prioricen la concesión de subvenciones a los agricultores. La razón por la que esa es la prioridad es porque en España, como en la mayor parte de la UE, el objetivo no es realmente el desarrollo rural, sino atender las demandas de las organizaciones agrarias (Collantes, 2019, cap. 5).

La política europea de desarrollo rural se construyó a finales de la década de 1990 como un cajón de sastre en el que debían tener cabida medidas agrarias de periodos anteriores, entre ellas, las orientadas a mejorar la competitividad, favorecer el relevo generacional e incentivar las buenas prácticas ambientales. Esto ocurrió en un momento en que estaba completándose el tránsito de la PAC desde una política de intervención en los mercados, que garantizaba precios generosos a los agricultores, hacia una política de pagos directos, que no lo hacía. Las organizaciones agrarias se habían opuesto a este tránsito, por lo que rápidamente posicionaron las medidas de desarrollo rural como una especie de fondo de compensación por los daños causados por la reforma de la PAC. En España, como en la mayor parte de la UE, esto generaba una gran presión en contra de cualquier manobra política que redistribuyera esos fondos hacia la diversificación económica o la calidad de vida rural. Hay que tener en cuenta, además, que los políticos que gestionaban los fondos estaban radicados en consejerías de agricultura y, por tanto, tenían a las organizaciones agrarias como principales interlocutores. Dentro de ese campo de juego, movilizar los intereses rurales (más difusos y peor articulados) era una estrategia políticamente arriesgada. Esto era común a los gobernantes del PSOE, del PP y de otros partidos, y de ahí que no quepa encontrar grandes diferencias entre la orientación de los PDR de unos y otros. No han fallado todos y cada uno de los consejeros autonómicos por separado: ha fallado, sobre todo, un sistema que asigna fondos para el desarrollo rural a una red política legítimamente volcada con los problemas de los agricultores (pero que ilegítimamente dice estar ocupándose también del desarrollo rural).

Este sistema es, por supuesto, una creación de la UE, que no deja de tener su parte



de responsabilidad en la baja calidad de nuestras políticas de desarrollo rural. En no poca medida, el reposicionamiento de la PAC como una política de cohesión territorial por parte de la Comisión Europea a partir de la década de 1990 fue un mero artificio retórico, encaminado a aumentar la legitimidad de las subvenciones agrarias ante los otros países miembros de la Organización Mundial del Comercio y la propia opinión pública europea. Mientras la política de desarrollo rural sea diseñada y gestionada por agencias agrarias (desde la Dirección General de Agricultura de la UE hasta las consejerías autonómicas de un país como España), no puede esperarse una política de calidad porque tal cosa entraría en grave conflicto con los intereses defendidos por las organizaciones agrarias. Si la UE decidiera retirar las competencias de desarrollo rural a la Dirección General de Agricultura y trasladárselas a la Dirección General de Política Regional y Urbana, que es la que verdaderamente se enfrenta al objetivo de la cohesión territorial, entonces sería más factible que se tomaran medidas adecuadas para luchar contra la despoblación rural.

Este es sin duda el ángulo más prometedor de los cambios que vienen precipitándose en nuestro país en los últimos tiempos. Por primera vez en la historia de nuestra democracia, la lucha contra la despoblación rural deja de estar en manos del ministerio o las consejerías de Agricultura. Comienzan a ensayarse figuras transversales que buscan una coordinación de esfuerzos por parte de diferentes agencias: desde comisionados para el reto demográfico (a nivel central y también de algunas autonomías) hasta la recientemente creada Comisión Delegada del Reto Demográfico, en la que se encuentran representados hasta doce ministerios. Además, y sobre todo, la lucha contra la despoblación queda encuadrada en una agencia con entidad propia (el Ministerio de Transición Energética y Reto Demográfico), en coherencia con el planteamiento que encontramos en los programas electorales del PSOE para 2019 y en el acuerdo de gobierno de esta formación con Podemos, que posicionaban la despoblación rural dentro de capítulos sobre cohesión territorial (nítidamente diferenciados de los capítulos económicos en que se incluían propuestas de política agraria).

Esto, por supuesto, no garantiza nada: veremos qué medidas se orquestan desde este

nuevo diseño institucional. Ni siquiera está garantizado que dicho diseño perdure en el tiempo, como ya ocurrió en 2011 con la denominación del Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, un cambio sin duda menos significativo que este y que, sin embargo, fue considerado de suficiente envergadura como para ser introducido en competencia electoral. Con todo, es un diseño que puede permitir que las vigorosas energías sociales y políticas liberadas en los últimos tiempos en torno a la cuestión rural se canalicen en una dirección más adecuada que la que hasta ahora venía imponiendo la inercia de los PDR cofinanciados por la UE.

## 7. CONCLUSIÓN

El balance de la democracia española en torno a la despoblación y el desarrollo de las áreas rurales es decididamente pobre. Para empezar, la hora de las políticas rurales llegó tarde. A lo largo de las décadas de 1980 y 1990, sucesivos gobiernos prácticamente ignoraron la cuestión rural, que no encontró cabida ni en la agenda agraria, muy volcada en la competitividad del sector y su integración en la CEE/UE, ni en la agenda de la cohesión territorial, que se desplegó fundamentalmente a una escala regional (y no de equilibrio urbano-rural) en el marco de la construcción del Estado de las autonomías y la emergente política europea de cohesión regional. La hora de las políticas rurales llegó en la primera década del siglo XXI, conforme se implantaron en España las disposiciones derivadas de la nueva política europea de desarrollo rural y algún gobierno (como el de Rodríguez Zapatero) incluso intentó crear una política propia de desarrollo rural.

El balance de las políticas diseñadas entonces ha sido claramente decepcionante. Para empezar, no se ha tratado de una apuesta vigorosa. Los PDR gestionados por las comunidades autónomas y cofinanciados por la UE han tenido una dotación presupuestaria escasa. La Ley para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural de 2007 ni siquiera ha llegado a aplicarse. Ahora bien, el problema no ha sido solo de pocas (o débiles) políticas, sino también de malas políticas. Los PDR, por ejemplo, se han orientado desproporcionadamente hacia la agricultura,



cuando en realidad una amplia mayoría de la población rural se encuentra empleada en otros sectores y todo apunta a que el dinamismo de esos otros sectores es clave para luchar contra la despoblación. Este problema se debe en parte al diseño institucional de la política rural europea, pero también a la facilidad con que aún hoy día continúa aceptándose el dudoso diagnóstico de que el problema de la despoblación rural está estrechamente ligado a los problemas de los agricultores y ganaderos.

¿Será capaz la democracia española de abrir una nueva etapa? En los últimos años ha tenido lugar una concienciación y movilización sociales sin precedentes, y ello ha generado energías políticas nuevas. Con todo, es precisamente ahora cuando debemos volver la vista atrás y tomar conciencia de los obstáculos que en el pasado se interpusieron en el camino de una acción política más decidida y mejor orientada. Los principales de estos siguen entre nosotros hoy. La inercia europea, que posiciona el desarrollo rural como un modesto complemento de la política agraria, continúa siendo poco prometedora. Los partidos políticos españoles no han alcanzado un consenso sólido acerca de la necesidad de afrontar la cuestión rural desde un enfoque territorial. Y si la Gran Recesión que empezó en 2008 resultó letal para la Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural aprobada apenas un año antes, queda por ver el impacto que en este sentido pueda tener la crisis económica provocada por la pandemia de la COVID-19.

A esto aún tenemos que añadir un obstáculo nuevo que se vislumbra en el horizonte. Conforme la visión territorial de la cuestión rural vaya imponiéndose, surgirá la dificultad de encontrar el equilibrio adecuado entre sus diferentes componentes. En particular, no es evidente que las grandes inversiones públicas en infraestructuras sean para muchas de las comarcas despobladas de la España rural tan prioritarias como con frecuencia oímos en el debate público. Promover la diversificación económica a través de la colaboración público-privada y una gobernanza desde abajo hacia arriba puede ser en realidad más fructífero. Sin embargo, las infraestructuras pueden tener una mayor capacidad para articular intereses y demandas políticas que la diversificación<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Este problema ya ha distorsionado en no poca medida las agendas de desarrollo regional de las comunidades autónomas. Agradezco a Luis Antonio Sáez que me hiciera ver este paralelismo.

¿Será la democracia española capaz ahora de vencer estos obstáculos? Algo nuevo tiene a su favor, desde luego: una opinión pública que la presiona con más fuerza que nunca para que se apliquen más y mejores políticas ante la cuestión rural.

## BIBLIOGRAFÍA

ANDERSON, K. y VALENZUELA, E. (2008). *Estimates of global distortions to agricultural incentives, 1955 to 2007*. Washington: Banco Mundial- Disponible en: <http://www.worldbank.org/agdistortions>

BROWNE, W. P. (2001). *The failure of national rural policy: institutions and interests*. Washington: Georgetown University Press.

COLLANTES, F. (2004). *El declive demográfico de la montaña española (1850-2000) ¿Un drama rural?* Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

—. (2007). Fábulas de la reconstrucción: la Ley de Agricultura de Montaña de 1982 en perspectiva histórica. En: C. SERRANO (Ed.), *Despoblación y territorio* (pp. 19-40). Zaragoza: CEDDAR.

—. (2009). Rural Europe reshaped: The economic transformation of upland regions, 1850-2000. *Economic History Review*, 62, pp. 306-323.

—. (2019). *¿Capitalismo coordinado o monstruo de Frankenstein? La Política Agraria Común y el modelo europeo, 1962-2020*. Santander: Ediciones de la Universidad de Cantabria.

COLLANTES, F. y PINILLA, V. (2019). *¿Lugares que no importan? La despoblación de la España rural desde 1900 hasta el presente*. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza.

COLLANTES, F., PINILLA, V., SÁEZ, L. A. y SILVESTRE, J. (2014). Reducing depopulation in rural Spain: the impact of immigration. *Population, Space and Place*, 20 (7), pp. 606-621.

ESPARCIA, J. (2000). The LEADER programme and the rise of rural development in Spain. *Sociología Ruralis*, 40, pp. 200-207.

ESPARCIA, J., ESCRIBANO, J. y SERRANO, J. J. (2015). From development to power relations and territorial governance: Increasing the leadership role of LEADER Local Action Groups in Spain. *Journal of Rural Studies*, 42, pp. 29-42.

IZQUIERDO, J. (2017). Desempolvando la Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural. *agroinformacion.com*, 12 de mayo de 2017.

MALUQUER DE MOTES, J. (2014). *La economía española en perspectiva histórica*. Barcelona: Pasado y Presente.

MOLINO, S. DEL (2016). *La España vacía: viaje por un país que nunca fue*. Madrid: Turner.

RODRÍGUEZ-POSE, A. (2018). The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11, pp. 189-209.

RODRÍGUEZ ZAPATERO, J. L. (2004). Discurso de investidura. Disponible en: [www.lamoncloagob.es](http://www.lamoncloagob.es).

—. (2008). Discurso de investidura. Disponible en: [www.lamoncloagob.es](http://www.lamoncloagob.es)

SÁEZ, L. A., AYUDA, M. I. y PINILLA, V. (2016). Pasividad autonómica y activismo local frente a la despoblación en España: el caso de Aragón analizado desde la Economía Política. *Ager: Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, 21, pp. 11-41.

SÁNCHEZ, P. (2020). Discurso de investidura. Disponible en: [www.lamoncloagob.es](http://www.lamoncloagob.es)

SANCHO, R. (1997). Las políticas socioestructurales en la modernización del mundo rural. En: C. GÓMEZ BENITO y J. J. GONZÁLEZ (Eds.), *Agricultura y sociedad en la España contemporánea* (pp. 839-882). Madrid: CIS y MAPA.

TORRE, J. DE LA, y GARCÍA-ZÚÑIGA, M. (Eds.) (2009). *Entre el mercado y el Estado: los planes de desarrollo durante el franquismo*. Pamplona: Universidad Pública de Navarra.

# Discursos, certezas y algunos mitos sobre la despoblación rural en España

EDUARDO MOYANO ESTRADA\*

## RESUMEN

En este artículo se aborda el tema de la despoblación rural, mostrando la magnitud del problema y planteando su diversidad, en consonancia con la variedad de los territorios rurales en España. Tras exponer el contexto social y político del debate en el que surge este tema, se muestra el amplio panorama discursivo en torno a la ruralidad. Asimismo, se analizan las evidencias empíricas sobre el problema de la despoblación rural, y también los mitos que atraviesan el debate a la hora de sugerir soluciones. Finalmente, se proponen algunas acciones tanto desde el ámbito de las políticas públicas, como desde la sociedad civil.

## 1. INTRODUCCIÓN

Desde hace unos años, el tema de la despoblación rural ha entrado con fuerza en la opinión pública, los medios de comunicación y la agenda política. Ello puede comprobarse siguiendo las noticias de prensa, rastreando las redes sociales o viendo el número creciente de eventos sobre esta temática, así como leyendo los programas electorales de los partidos políticos.

\* Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA- CSIC) (emoyano@iesa.csic.es).

Puede decirse que, si hay un tema que trasciende ideologías y que ha generado un consenso general en la sociedad española, este es el de la despoblación que afecta a un amplio número de municipios rurales. La cuestión forma parte del “reto demográfico” al que se enfrenta España y que el actual gobierno ha incorporado incluso a la denominación de uno de sus ministerios, el de Transición Ecológica y Reto Demográfico, con categoría de vicepresidencia.

El objetivo de este texto es indagar en tan complejo asunto y ampliar el horizonte de un debate en el que se mezclan discursos, evidencias empíricas y algunos mitos, además de propuestas poco contrastadas que no pasan de ser buenos deseos por parte de quienes las realizan. El contenido del artículo se nutre de otros trabajos publicados por el autor en distintas revistas y medios escritos o digitales de comunicación (Moyano, 2017 y 2019).

Este artículo se divide en cuatro apartados. En el primero se analiza el contexto social y político en el que sitúa el debate en torno al problema de la despoblación rural en España, mostrando el amplio y variado panorama discursivo sobre la ruralidad. En el segundo se exponen algunas evidencias empíricas sobre el mundo rural español, con la finalidad de acotar el alcance del problema de la despoblación

y mostrar su diversidad territorial. En el tercer apartado se muestran algunas certezas, pero también algunos mitos que circulan sobre este asunto y que es conveniente deshacer en aras de orientar el debate en la dirección adecuada. El artículo finaliza con una serie de propuestas sobre cómo abordar el problema de la despoblación rural tanto desde el ámbito de las políticas públicas, como de las posibles iniciativas de la sociedad civil.

## 2. EL CONTEXTO SOCIAL Y POLÍTICO

Es un hecho evidente la mejora de las comunicaciones viarias y de los equipamientos, así como la extensión de la red de servicios básicos por todo el territorio español (educación, salud, cultura, asistencia social, etc.). Asimismo, es también evidente la creciente interacción rural-urbana que ha acompañado al fuerte proceso de cambio ocurrido en nuestro país en los últimos cincuenta años, y todo ello en el marco de una imparable dinámica de globalización económica y cultural cuyos efectos se hacen sentir en el medio rural, tanto en lo que se refiere a la agricultura, como a las actividades no agrarias y a la movilidad de la población.

Eso explica la creciente convergencia entre el medio rural y el medio urbano, hasta el punto de que, en muchas zonas, no es posible distinguirlos. Es verdad que aún existen zonas con problemas de infraestructuras, así como con escasas dotaciones en equipamientos y con dificultades para acceder a los servicios básicos. Pero también es cierto que son zonas que pueden ser identificadas y que están registradas como casos que se alejan de la tendencia general de mejora del medio rural, y que, precisamente por eso, llaman más la atención.

No obstante, la innegable convergencia rural/urbana no tiene por qué llevarnos a ignorar la existencia en España de un medio rural amplio y diverso, cuya singularidad radica, sobre todo, en el menor tamaño de sus municipios (menos de 30.000 habitantes) y en la existencia de un hábitat disperso y de menor densidad poblacional (menos de 100 hab./km<sup>2</sup>), en contraste con el mayor tamaño y densidad de las aglomeraciones urbanas. Los espacios rurales continúan marcados, además, por la presencia dominante

en ellos del paisaje natural, y por la estrecha vinculación (directa o indirecta) de la población local con la agricultura, que aún representa más de un tercio de la actividad económica en muchas zonas rurales españolas.

Con esos parámetros, puede estimarse que el medio rural español ocupa más de las tres cuartas partes de la superficie del territorio peninsular (alrededor de 390.000 km<sup>2</sup>), si bien solo vive en él algo más del 17 por ciento de la población, siendo, como veremos, un espacio geográfico muy heterogéneo en términos demográficos, pero también socioeconómicos.

### 2.1. Nuevos discursos sobre el mundo rural

Las mejoras y los cambios experimentados en el mundo rural han tenido sus efectos en el ámbito de las ideas y los discursos, dejando obsoleto el tradicional discurso ruralista que mostraba el contraste entre una España rural (símbolo del atraso, la pobreza y el aislamiento) y una España urbana (símbolo de la modernidad y el dinamismo cultural), un discurso que dominó la escena política y cultural española durante gran parte del pasado siglo XX.

En ese contexto de cambios no es sorprendente que estén surgiendo nuevos discursos que, si bien alejados del viejo discurso ruralista, continúan enfatizando la singularidad del mundo rural, aunque desde puntos de vista diferentes. Son discursos que no se excluyen entre sí y que son, en la práctica, complementarios, si bien –solo con una finalidad analítica– los trataremos aquí por separado.

- Unos discursos son construidos “desde dentro” del mundo rural y elaborados por la propia población local. Apelan con orgullo al valor de la vida en los pequeños pueblos, mostrando la importancia de lo local y del territorio como símbolo de calidad diferenciada y reivindicando un lugar digno para el mundo rural en el conjunto de la ciudadanía (Díaz, 2011). Este discurso se ha reactivado durante la pandemia COVID-19 al valorarse positivamente el papel desempeñado por la actividad

agraria en el abastecimiento de alimentos a la población.

Movimientos como el del “Orgullo Rural”, protagonizado por el sindicato agrario UPA, es un ejemplo de esto, al igual que las campañas organizadas por la organización FADEMUR en pro de la visibilidad del trabajo de las mujeres rurales. Por su parte, la plataforma ARCO (Agricultura de Responsabilidad Compartida) promovida por COAG para impulsar la interacción rural/urbana mediante circuitos cortos de comercialización, es otro buen ejemplo de ello, al igual que los amplios programas de movilización y sensibilización social organizados por la organización Vía Campesina o por CERAI (Centro de Estudios Rurales y de Agricultura Internacional). En esta misma línea hay que incluir las plataformas “Teruel existe” o “Soria ya”, que han protagonizado, junto a otras organizaciones, recientes movilizaciones sociales con el objetivo de sacar a la luz los problemas de lo que se denomina la “España vaciada” (Moyano, 2019).

- Otros discursos suelen, por el contrario, construirse “desde fuera” del mundo rural (desde el mundo urbano), ya sea denunciando el abandono que sufren algunos territorios (“discursos de denuncia”), ya sea resaltando las bondades de la vida en los pequeños pueblos, en comparación con la vida en las grandes ciudades (“discursos del idilio rural”), ya sea proponiendo que el medio rural se “re-naturalice” (*rewilded*) y recupere su vocación de conservar la naturaleza (“discursos de la renaturalización de los espacios rurales”).
  - En lo que se refiere al discurso de “denuncia”, se expresa en forma de lamento por un mundo rural desaparecido o en trance de desaparición, al que se le percibe como víctima del abandono, la indolencia y el desinterés de los poderes públicos. Es un discurso que tiene algunos elementos de coincidencia con los surgidos “desde dentro”, especialmente con las movilizaciones de

la “España vaciada” a las que hemos hecho referencia.

Es una especie de nuevo ruralismo que va de la mano de algunos trabajos periodísticos, como el de Sergio del Molino “La España vacía” (2016) o de Francisco Cerdá “Los últimos: voces de la Laponia española” (2017). También se apoya en algunas obras literarias, como las novelas de Julio Llamazares (“La lluvia amarilla”, 1988) y de Alejandro López Andrada (“El viento derruido”, 2004) o en los poemas y relatos de la escritora veterinaria María Sánchez (2017), que están teniendo un impacto cada vez mayor en los medios de comunicación.

Este discurso del nuevo ruralismo en su dimensión de denuncia encuentra fácil eco en una población urbana que, en su gran mayoría, salió hace décadas de sus pueblos de origen y que realiza visitas estacionales a sus lugares de nacimiento o a las casas de sus ancestros. Es el “turismo paisano”, término acuñado por algunos sociólogos extremeños, como J. A. Pérez Rubio e Y. García (2016), para denominar este fenómeno social y cultural, y de fuerte impacto económico local. Son estas unas actitudes movidas, sin duda, por el “hilo de la memoria” del que habla la socióloga francesa D. Hervieu-Léger (2016), así como por el deseo de muchas personas de reencontrarse con sus raíces locales.

- La otra lectura del discurso construido “desde fuera” es el denominado del “idilio rural”, término acuñado hace años por los investigadores K. Hoggart, H. Buller y R. Black (1995) en su análisis de los procesos de reestructuración rural, y utilizado de forma brillante en España por el geógrafo A. Paniagua (2001). Es un discurso que apela a las bondades del medio rural (sosiego, calma, paisaje, patrimonio cultural, estilo de vida *slow-slow*, interacción social, autenticidad, cercanía entre vecinos...) construyendo sobre ellas un escenario con el que se pretende seducir a la población urbana a vivir en los pequeños pueblos.

En el marco de esa lectura idílica del medio rural, se enfatiza la importancia de la instalación de nuevos pobladores como vía para neutralizar la tendencia a la despoblación de nuestros pequeños pueblos y comarcas, y se resaltan los casos de profesionales, intelectuales, artistas o de personas ya jubiladas, que, procedentes del medio urbano, deciden irse a vivir a las áreas rurales, rehabilitando casas abandonadas y dinamizando la vida en esos territorios. Son estos “neo-rurales”, casos dignos de ser destacados por su excepcionalidad, y que han sido objeto de interesantes estudios (como el de M. J. Rivera publicado en 2008 con el título “La ciudad no era mi lugar”). La experiencia del confinamiento provocado por la citada pandemia COVID-19 ha hecho que se reactive desde el medio urbano este discurso del “idilio rural”, mostrando la vida en los pueblos rurales como un “refugio” donde resguardarse ante situaciones de similar excepcionalidad que puedan darse en el futuro.

- Hay un tercer discurso, elaborado también desde fuera del mundo rural, pero con una mirada diferente de la de los otros dos: el de la “renaturalización de los espacios rurales” (*rural rewilding*); un discurso que se apoya en el informe publicado en la revista *Science* por un equipo internacional de científicos dirigido por H. Pereira y A. Perino (2019).

Este discurso aboga por dejar que las áreas despobladas recuperen su estado de naturaleza para así restaurar los ecosistemas, ofreciendo nuevas oportunidades para el disfrute del paisaje por parte del conjunto de la población. Aunque plantean que hay que contar con la población local, lo cierto es que este discurso pone la re-naturalización de los espacios rurales (*rural rewilding*) por delante de otros objetivos, y considera que los programas de intervención deben estar supeditados al fin último de la restauración de los ecosistemas.

Sea como fuere, los discursos contruidos “desde fuera” del mundo rural están poniendo el foco en los casos más llamativos y de más potencial mediático. Dan con ello una imagen algo distorsionada del medio rural al ignorar su amplia y diversa realidad, que incluye territorios no tan idílicos ni tampoco tan desolados ni tan destructores de los ecosistemas. Son territorios donde los problemas con los que se enfrentan día a día los que allí residen no son los de la despoblación y el abandono, sino de otra índole. Contrarrestar esos discursos es lo que intentan los grupos que “desde dentro” de los territorios rurales apuestan, como se ha comentado anteriormente, por un discurso innovador y proactivo, mostrando lo que se puede hacer desde las comunidades locales en pro de su desarrollo económico y social.

## 2.2. La despoblación rural entra en la agenda política

Más allá del nivel discursivo, es un hecho innegable que existen pueblos en claro riesgo de despoblación e incluso de abandono, y eso explica que este problema haya entrado en la agenda política, lo que es una buena noticia. La gran manifestación del 31 de marzo de 2019 en Madrid de la “España vaciada” o la posterior del 4 de octubre, promovida por diversas asociaciones y plataformas sociales, han sido expresiones del malestar existente en amplias zonas rurales, contribuyendo a que este tema ocupe el interés de la clase política. El broche final ha sido el éxito alcanzado por la plataforma de electores “Teruel existe”, logrando un diputado al Congreso de los Diputados en las pasadas elecciones del 10-N. A ello ha contribuido también las grandes movilizaciones de protesta de los agricultores desarrolladas en los meses finales de 2019 y principios de 2020, que, además de reivindicar precios justos para sus producciones, reclamaban atención al mundo rural y denunciaban el abandono que sufren los pequeños municipios.

No obstante, el interés político por el tema de la despoblación se remonta a 2007,



cuando se aprobó la Ley 45/2007 de Desarrollo Sostenible del Medio Rural. Esa ley abordaba este problema poniendo el foco en la escala comarcal, y no en la municipal, lo cual constituía un acierto, ya que no es lo mismo hablar de municipios vacíos que de comarcas despobladas. Lamentablemente, la falta de dotación económica hizo que esta ley, tan bien diseñada, no tuviera una implementación real y efectiva, siendo por ello tantas veces citada como añorada en los actuales debates sobre el problema de la despoblación rural.

Por su parte, el Senado creó hace cinco años una Comisión Especial sobre este tema, y en la VI Conferencia de Presidentes de Comunidades Autónomas (celebrada en 2015) se acordó la elaboración de una Estrategia Nacional a ese respecto. A partir de esa iniciativa, el Gobierno de Mariano Rajoy creó en 2017 un Comisionado para el Reto Demográfico, presidido por Edelmira Barreira, a la que un año más tarde sustituyó la diputada socialista Isaura Leal al producirse el cambio de gobierno tras la moción de censura y, posteriormente, Ignacio Molina. En febrero de 2020 el Gobierno de Pedro Sánchez creó la Secretaría General para el Reto Demográfico, nombrando a Elena Cebrián Calvo para este cargo.

En el acto de presentación del informe “El medio rural y su vertebración social y territorial” del Consejo Económico y Social que tuvo lugar el 11 de septiembre de 2019 en Madrid, el propio ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación Luis Planas reconocía que este problema de la despoblación rural debe abordarse como un asunto de Estado y en un marco temporal de medio plazo. En línea con estas declaraciones, pocos días después el ya citado geógrafo Ángel Paniagua (IEG-CSIC) publicaba un interesante artículo con el título “La despoblación, una cuestión de Estado al margen de los cambios políticos” (2019), y abogaba por poner en marcha una estrategia continuada de al menos diez o quince años para revertir el problema. Lo cierto es que el abandono de los pequeños pueblos ha sido objeto de decenas de artículos de prensa, jornadas y comparencias de los responsables políticos.

El de la despoblación rural es, por tanto, un tema que interesa y que preocupa, lo que es un primer paso para aportar algunas soluciones, siempre que se tengan en cuenta las evidencias empíricas disponibles, de que seamos

conscientes de su complejidad y deshagamos algunos mitos. Además, es necesario reconocer las dificultades que existen en nuestro país para que los problemas del medio rural se materialicen en intervenciones públicas, dada la escasa influencia que tiene el voto rural en un sistema electoral, como el español, en el que la circunscripción es la provincia, a diferencia de lo que ocurre en países como Francia o Gran Bretaña, que solemos tomar como referencia en la lucha contra la despoblación rural (Barco, 2019).

### 3. ALGUNAS EVIDENCIAS EMPÍRICAS

La primera evidencia empírica nos lleva a situar el tema de la despoblación rural en el marco del proceso más amplio de declive demográfico que afecta al conjunto de los países desarrollados, y en especial a nuestro país, con un descenso generalizado de las tasas de natalidad y fertilidad.

En ese contexto no debe sorprender que los municipios pierdan población, ya que lo extraño sería que no la perdieran. Por eso, reviste más interés fijar la atención en los municipios que no se despueblan, que lamentarse por los que están abandonados, algunos de ellos ya sin remisión. Sería conveniente conocer por qué, en contextos generales de declive demográfico, hay territorios cuya población muestra un evidente dinamismo, para así extraer de ellos enseñanzas que puedan ser de utilidad a la hora de abordar el problema de la despoblación rural (García Álvarez-Coque, 2017).

No obstante, los datos demográficos sitúan bien la magnitud de este problema. La citada Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural identificaba 105 comarcas “a revitalizar” por tener serios problemas reales de despoblación, y otras 84 comarcas calificadas de “intermedias” por estar en evidente riesgo de abandono, datos que se tendrían que actualizar al haber transcurrido más de diez años desde la aprobación de dicha disposición. Asimismo, el informe de la FEMP de 2016 situaba en 4.000 el número de municipios en peligro de extinción a corto y medio plazo, lo que significa casi la mitad del total de municipios españoles.

Desde el campo de la Geografía, y sobre datos demográficos, el estudio de Fernando

Molinero (2017), publicado bajo el título “La España profunda”, divide los espacios rurales españoles en cuatro categorías: i) “rural profundo” (menos de 5 hab./km<sup>2</sup>); ii) “rural estancado” (entre 5 y 15 hab./km<sup>2</sup>); iii) “rural intermedio” (entre 15 y 25 hab./km<sup>2</sup>), y iv) “rural dinámico” (entre 25 y 50 hab./km<sup>2</sup>). A esas cuatro categorías añade la de las “cabeceras comarcales” (municipios de más de 50 hab./km<sup>2</sup>), que en realidad no serían consideradas rurales, sino urbanas.

Las dos primeras categorías, que agrupan a la mayor parte del territorio rural español (328.845 km<sup>2</sup>), corresponderían a municipios rurales regresivos, ya sea estancados o en claro retroceso, y es en estos dos tipos de espacios donde puede situarse el mayor riesgo de despoblación, al contar con poblaciones envejecidas y en regresión. Los otros dos espacios rurales (intermedios y dinámicos) y las cabeceras comarcales son considerados viables, aunque necesitados de intervenciones para que no caigan en el estancamiento.

Estudios como el ya citado de Molinero (2017) aportan información interesante sobre el territorio rural, pero no muestra la realidad del dinamismo que existe dentro del mismo, ya que están basados en datos procedentes de los padrones municipales, unos registros que no siempre ofrecen una visión dinámica del poblamiento, marcado, como se sabe, por la gran movilidad geográfica a lo largo del año de poblaciones estacionales que no quedan recogidas en esos padrones. La realidad nos dice, por tanto, que, dentro de cada una de esas cuatro zonas, cabe encontrar una gran variedad de situaciones, con comarcas dinámicas en zonas estancadas o regresivas, y comarcas en declive en zonas cuyos datos muestran una imagen de dinamismo y vitalidad. El mundo rural es, por tanto, aún más diverso de lo que indican los estudios demográficos.

Por eso, para captar la diversidad del dinamismo interno existente en el medio rural, el documento “Del desarrollo rural al desarrollo territorial” (Foro IESA, 2009) combina información demográfica y datos económicos y sociales, proponiendo una tipología de tres zonas rurales muy útil para ordenar el debate y sugerir acciones de intervención según las características de cada zona; a saber: i) zonas con un buen nivel de desarrollo, asentadas en modernos sistemas alimentarios locales, dotadas de buenas infraes-

tructuras y equipamientos, bien urbanizadas y con núcleos muy poblados; ii) zonas del interior rural con importantes déficits estructurales y un grave declive demográfico, alejadas de los centros urbanos y con un sistema alimentario poco dinámico y de escasa competitividad; y iii) zonas intermedias con una buena interacción rural/urbana, donde el sistema alimentario local –y, dentro de él, la agricultura– se combina con otras actividades económicas, gracias, entre otras cosas, a la movilidad geográfica y a su buena posición logística, así como a la disposición de adecuadas infraestructuras.

#### 4. DUDAS, CERTEZAS Y ALGUNOS MITOS

Siguiendo al antropólogo Rufino Acosta (2018) en un excelente artículo de prensa titulado “Despoblación: tópicos y esperanzas”, considero necesario señalar que, en los debates sobre la despoblación rural, si bien hay certezas evidentes, también surgen algunas dudas y se vierten afirmaciones que no se corresponden con la realidad. No obstante, de tanto repetirlas, se transforman en mitos.

La primera certeza es que España tiene una estructura territorial poco adecuada para afrontar los retos actuales del desarrollo. Es un hecho que la estructura de alrededor de 8.000 municipios proviene del modo en que se produjo el largo periodo de la Reconquista en la Edad Media, y que apenas ha sufrido cambios desde entonces. Esto hace que coexistan regiones con municipios de pequeño y muy pequeño tamaño, donde es acuciante el problema de la despoblación (Aragón, Castilla y León, y Asturias, por ejemplo), y regiones asentadas en una amplia red de medianos y grandes municipios (denominadas “agrociudades” por López Casero, 2000), donde el problema es de otra índole (Andalucía, la parte sur de Castilla-La Mancha y Extremadura).

Otra certeza tiene que ver con la necesidad de distinguir entre “despoblación” y “abandono”, por cuanto son dos temas diferentes. Puede haber comarcas en declive demográfico, pero en las que sus campos están bien cultivados, sus bosques cuidados y sus pequeños pueblos limpios, aseados y bien atendidos. Son



comarcas “despobladas”, pero no “abandonadas”. Mas también puede haber comarcas que no pierden población, sino que incluso la incrementan, pero que tienen mal cultivadas sus tierras y mal cuidados sus espacios naturales, estando mal atendidos sus núcleos rurales del interior al concentrarse los servicios en las cabeceras de comarca y no existir un sistema en red para que lleguen al conjunto del territorio. No son comarcas “despobladas”, pero sí “abandonadas”.

Además de esas certezas, hay algunos mitos que es preciso deshacer. Uno de ellos es el que resalta la mejora de las infraestructuras, servicios y equipamientos como un factor clave para luchar contra la despoblación rural, pero que, en realidad, no guarda relación directa con ello. Independientemente del indudable derecho de todo ciudadano (sea residente en el medio rural o en el medio urbano) a tener acceso a los servicios básicos asociados al sistema de bienestar, es un hecho que todas esas mejoras, necesarias y evidentes en las tres últimas décadas, y que, en buena medida, han sido resultado de los programas europeos de desarrollo y cohesión, no han frenado el descenso demográfico del medio rural. Comarcas bien dotadas en infraestructuras y equipamientos, y con buenos servicios, no han dejado de perder población. De ahí que, si bien esas inversiones son necesarias, no parece que sean suficientes para atajar el problema de la despoblación rural.

Otro mito que tampoco se corresponde con la realidad es el de afirmar que la creación de empleo en el medio rural es el mejor remedio contra la despoblación. Más allá del indudable valor que tiene crear empleo, lo cierto es que, si observamos la ingente cantidad de empleos que se han creado en el medio rural en sectores como los de la educación, la salud o los servicios sociales, muchos de ellos son ocupados por personas que se desplazan desde los grandes núcleos urbanos a los núcleos rurales, sin que residan en los pueblos donde desarrollan su trabajo. Incluso en actividades tan pegadas al territorio como las agrarias, se está dando este mismo fenómeno, sobre todo, en las grandes y medianas explotaciones, gracias a que los avances tecnológicos y la digitalización permiten a los agricultores gestionar su explotación sin tener que vivir en el núcleo rural donde está ubicada. Es verdad que las pequeñas explotaciones agrarias presentan algunas diferencias por su estrecha vinculación con el territorio, pero,

aun así, no están exentas de esta tendencia. También los asalariados agrícolas se desplazan cada vez más a los lugares de trabajo desde sus centros de residencia, muchos de ellos en ciudades o núcleos urbanos. El caso de los agentes forestales es aún más llamativo, dado que no hay actividad más vinculada al terreno que la de inspeccionar y supervisar el cuidado y la protección del bosque. Pues bien, muchos de estos agentes (en especial, los más jóvenes) deciden vivir en los núcleos urbanos y desplazarse a los espacios naturales para el ejercicio de las tareas que tienen asignadas.

Por razones similares a las anteriores, tampoco parece existir una asociación clara entre la industrialización del medio rural y su contribución a frenar la despoblación de las áreas rurales. Salvo en el caso de industrias asentadas desde tiempo atrás en el territorio, que están vinculadas estrechamente a la población local y han generado una cadena de actividades complementarias, la instalación de nuevas industrias no hace que la gente que trabaja en ellas decida vivir en los pueblos. La mejora de las carreteras ayuda a que estos trabajadores se desplacen desde los núcleos urbanos a los rurales para trabajar en las nuevas industrias allí asentadas. Por ello, el esfuerzo de industrializar el medio rural, algo que es positivo en sí mismo, no siempre va acompañado de un efecto directo sobre la despoblación.

Otra afirmación, desmentida por la evidencia empírica, es la que considera clave para frenar el declive demográfico en el medio rural apostar por la mejora de la educación y el acceso de los jóvenes rurales a la formación superior, facilitándoles el desplazamiento desde los pueblos a los centros universitarios. Aparte de la importancia innegable que esto tiene para la igualdad de oportunidades y la promoción de los jóvenes que residen en el medio rural, es un hecho que la obtención de un título de grado o posgrado favorece que los titulados salgan de los pueblos en dirección a las ciudades buscando ampliar sus horizontes de vida y encontrar nuevas oportunidades (González-Leonardo y López-Gay, 2019). De nuevo, esta es una política necesaria, pero no suficiente para afrontar el problema de la despoblación rural.

La idea de que la instalación en el medio rural de grupos procedentes del medio urbano contribuye a combatir la despoblación de los

núcleos rurales es otra afirmación sin mucho fundamento y que no deja de ser una quimera, dado que la magnitud de este fenómeno no pasa de ser algo anecdótico más allá del efecto positivo que pueda observarse en alguna comarca concreta o del impacto que siempre tiene en los medios de comunicación. Es bueno que los ayuntamientos faciliten ese proceso a los que deseen instalarse en los pueblos ayudándoles a rehabilitar antiguas casas solariegas o a habilitar casas rurales, pero como solución general me parece que tiene un efecto limitado.

Otro fenómeno a tener en cuenta es el del citado "turismo paisano", de carácter estacional y protagonizado por las sucesivas generaciones de emigrantes que retornan a sus pueblos de origen en ciertas épocas del año (vacaciones y periodos de fiestas locales, sobre todo) y que contribuyen a revitalizar y dinamizar la vida social y económica. Es una forma de poblamiento no permanente, sino flexible y temporal que, bien encauzado, podría ser una interesante ventana de oportunidad para algunas comarcas, si bien tampoco es la solución a un problema más complejo.

Lo mismo cabe afirmar del proyecto de facilitar la instalación en los núcleos rurales de grupos de refugiados y/o inmigrantes que buscan desarrollar nuevos proyectos de vida en nuestro país. Es loable la iniciativa que se está planteando en ese sentido desde las redes españolas de desarrollo rural en colaboración con la OIM (Organización Internacional para las Migraciones), pero son muchas las dudas que surgen sobre las posibilidades de éxito de estas experiencias, más allá de la solución que puedan representar para algunos grupos concretos y del impacto localizado que puedan tener (Herrera, 2019).

El problema de fondo de todo este complejo asunto radica en el atractivo que sigue teniendo la vida en los núcleos urbanos. A pesar del malestar y de la insatisfacción que genera la vida en las grandes urbes, es un hecho que vivir en ciudades de tamaño medio resulta hoy más atractivo que vivir en los pequeños pueblos, ya que mucha gente aún percibe que el mundo urbano ofrece más oportunidades de empleo y de desarrollo personal. No es banal que sean más las personas que, a nivel mundial, viven ya en el medio urbano que las que residen en el medio rural, porcentaje que en el caso español

es abrumador en favor de la vida en los núcleos urbanos (más del 80 por ciento de la población española vive ya en municipios de más de 30.000 habitantes).

Invertir esa tendencia es una tarea hercúlea, ya que el problema del declive demográfico y la concentración urbana forma parte de un proceso más amplio de cambios culturales, sociales y económicos que afecta tanto a las áreas rurales, como a las urbanas (no solo se vacía la España rural, sino también muchos barrios de la España urbana). Es un problema que está asociado al actual modelo de desarrollo, basado en el consumo ilimitado de bienes y servicios, y que difícilmente las políticas pueden detener, aunque sí tratar de paliar sus efectos mediante programas que eviten el deterioro de la calidad de vida de las personas que, en uso de su libertad de elegir, deciden vivir en pequeños núcleos rurales.

Es este un proceso que no se frena por muchas inversiones que se hagan en infraestructuras y equipamientos, ni por mucho que se denuncie el abandono de nuestros pueblos o se apele a las bondades de la vida rural. Tampoco se frena por muchos ejemplos que se pongan sobre la instalación en el medio rural de este o aquel grupo de profesionales/artistas o de jubilados con elevado poder adquisitivo, o por mucho que estos casos ocupen las primeras páginas de los medios de comunicación en clara muestra de ser más la excepción que la regla.

## 5. POLÍTICAS PÚBLICAS E INICIATIVAS PRIVADAS

Aun con esas limitaciones y reconociendo la complejidad de un problema que trasciende el ámbito de la despoblación rural, es un hecho que existe una Estrategia para el Reto Demográfico que requiere de intervenciones adecuadas. El objetivo de esta última sección es aportar algunas reflexiones sobre lo que se puede hacer desde el ámbito de las políticas públicas y de la sociedad civil, ya sea en el marco de esa estrategia o fuera de ella.

Una primera reflexión es que el reto demográfico tiene que plantearse como algo más que el problema de la despoblación rural, y que ese

reto debe ser afrontado como una cuestión de Estado. Y esto no solo porque el declive demográfico afecta a amplias áreas de nuestros territorios rurales, sino porque la disminución de la tasa de natalidad y el creciente envejecimiento de la población española es un problema que, si no se aborda, tiene implicaciones en la sostenibilidad de nuestro sistema de bienestar.

Debe ser, por ello, una estrategia integral y transversal de medio y largo plazo, y dirigida al conjunto de la sociedad española, ya que el problema no solo afecta al medio rural. Debe ser, además, una estrategia en la que se impliquen todos los departamentos ministeriales (educación, sanidad, fomento, agricultura, economía y hacienda, etc.) y todas las administraciones (europea, central, autonómica y local).

Pero, en el caso concreto de la despoblación rural, tiene que ser también una estrategia diferenciada según las características de cada comarca (agrícolas, ganaderas, forestales, periurbanas...), en la que se combinen políticas a nivel macro y a nivel micro, y en la que se impliquen las administraciones regionales y locales. Debe ser, además, una estrategia que ponga en marcha sistemas eficaces de gobernanza territorial para impulsar dinámicas de concertación a escala comarcal y de participación de las poblaciones en la definición de programas de desarrollo territorial que trasciendan el ámbito de los intereses particulares.

### 5.1. El papel de las políticas públicas

En lo que respecta a las políticas públicas, la experiencia acumulada en materia de desarrollo rural nos dice que el problema del abandono y la despoblación rural no se puede abordar solo con políticas descendentes y administrativas (*top-down*), centradas en las grandes inversiones a nivel macro, ni tampoco con políticas ascendentes y participativas (*bottom-up*), implementadas a nivel micro en los territorios; antes bien, es necesaria una combinación de ambas.

En lo que se refiere a las políticas públicas *top-down*, es indudable el positivo efecto que, sobre el desarrollo de las zonas rurales (aunque

no necesariamente sobre el problema de la despoblación), tienen las grandes inversiones en infraestructuras (carreteras, conectividad, etc.) y equipamientos (educativos, sociales y culturales, entre otros), para los cuales el fondo europeo FEDER y los fondos de cohesión han sido de gran importancia. En este sentido, la continuidad de la política de cohesión para la programación 2021-2027 es un elemento positivo, pero siempre que se incluyan en ella acciones específicas dirigidas al problema del abandono y de la despoblación, y que se movilicen otros fondos estructurales, como el FEADER y el FSE, o los nuevos fondos creados en el marco de las nuevas prioridades de la UE (como el FAMI, para el tema migratorio). A este respecto cabe mencionar la moción aprobada por el Parlamento Europeo instando a la Comisión a que incluya en la política de cohesión, como eje temático, el desafío demográfico de las áreas rurales, posibilitando a los ayuntamientos el uso de los recursos asociados a los distintos fondos estructurales.

Asimismo, y a pesar de las limitaciones ya señaladas en la solución del problema de la despoblación, es un hecho que las políticas de reindustrialización pueden desempeñar un importante papel en el desarrollo de los territorios rurales, pero siempre que fomenten la instalación de modelos ajustados a las características del medio rural y preferiblemente integrados en el territorio. En este sentido se abre un interesante debate sobre cuál es el modelo industrial más adecuado para las zonas rurales: si el sustentado en pequeñas/medianas empresas y empresas de base cooperativa, o si el basado en grandes factorías e instalaciones industriales (pensemos en el debate surgido en torno a las macrogranjas de porcino, a las grandes centrales de biomasa o a los cementerios nucleares).

Respecto a las políticas públicas destinadas directamente a mejorar la renta de los hogares rurales, son evidentes sus positivos efectos en la fijación de población en el medio rural. Por ejemplo, es un hecho que programas como los asociados al tan vilipendiado Plan de Empleo Rural (PER) en Andalucía y Extremadura (ahora PROFEA) o las también criticadas ayudas directas del primer pilar de la PAC, así como las indemnizaciones compensatorias de montaña, han contribuido, más que las inversiones del FEDER en grandes infraestructuras, a fijar población en los núcleos rurales. Su efecto inmediato en el poder adquisitivo de amplios grupos de

la población rural, sobre todo de los de menor nivel de renta, es un factor que los induce a permanecer en los pueblos. Lo mismo está ya ocurriendo con iniciativas como el “ticket rural” del PDR asturiano, si bien aún es pronto para evaluar sus resultados. De ahí que promover políticas de transferencia de renta del tipo de la “renta básica” y sus variantes, o introducir nuevos criterios de condicionalidad en la PAC para incentivar la permanencia de la población en los núcleos rurales o para incentivar nuevas instalaciones (García Azcárate y Langreo, 2019), pueden ser fórmulas eficaces, pero siempre que estén garantizados los servicios básicos y las infraestructuras necesarias.

En relación a las políticas *bottom-up* (ascendentes y participativas), son importantes las que facilitan el acceso de la población rural a los servicios básicos del sistema de bienestar, siendo las instituciones más cercanas (ayuntamientos, diputaciones y comunidades autónomas) las llamadas a desempeñar un papel fundamental si cooperan entre sí para mejorar la eficiencia de sus acciones. En este ámbito, hay importantes retos, como el tantas veces reclamado “pacto local” que permita dotar de recursos y competencias a los ayuntamientos (cuyo papel en el desarrollo local es un elemento clave), o una renovación de las diputaciones provinciales que acote sus funciones y convierta a estas ya centenarias entidades en un instrumento de gobernanza participativa para el desarrollo de los pequeños municipios.

No obstante, en un contexto de recursos públicos escasos en el que hay que establecer prioridades, será preciso definir en cada tipo de espacios rurales las estrategias *top-down* más adecuadas de inversión en infraestructuras y equipamientos (carreteras, electrificación, banda ancha, medios de transporte, centros escolares y de salud...), así como las estrategias *bottom-up* más eficaces, planteándolas siempre a una escala comarcal y no municipal, y con criterio de racionalidad, flexibilidad y eficiencia.

Es indudable que en las comarcas agrarias se tendrán que emplear los recursos públicos para avanzar en el proceso de modernización de la agricultura, promover el relevo generacional (facilitando la instalación de jóvenes en la agricultura), allanar el acceso de las mujeres a la cotitularidad de las explotaciones agrarias, impulsar los modelos asociativos y favorecer la

renovación formativa de los agricultores, capacitándolos para acceder al mundo digital y las nuevas tecnologías. En comarcas forestales serán necesarias acciones que asocien la participación social con el cuidado del bosque, de forma que la conservación de esos espacios naturales sean ventanas de oportunidad para el desarrollo local. En otras comarcas con economías más diversificadas habrá que diseñar estrategias integrales de desarrollo, que faciliten la interacción rural-urbana y la instalación en el medio rural de nuevos emprendedores (para lo cual sería preciso una política fiscal favorable), promoviendo la movilidad y el transporte con fórmulas flexibles y a la demanda, y extendiendo por todo el territorio la banda ancha de las telecomunicaciones.

Habrán también territorios en los que la fuente de supervivencia de las familias residentes descansa en los ingresos obtenidos de manera temporal por la afluencia de visitantes en determinadas épocas del año (fines de semana y/o periodos vacacionales) que buscan lugares de ocio y esparcimiento. En estos casos, las autoridades locales deberán promover planes de rehabilitación de las casas rurales para que sirvan de acogida a esos visitantes (Errando, 2019), pero también impulsar proyectos de turismo rural comunitario en los que se implique el conjunto de la comunidad local en la oferta de atractivos paquetes turísticos (Calderón, Garrido y Moyano, 2019).

Muchas de estas acciones están ya recogidas en la programación estratégica 2014-2020 de la Unión Europea, y han formado parte de los planes de desarrollo rural nacionales y regionales, pero no acaban de ser lo suficientemente ágiles y eficaces como para convertirse en un instrumento de dinamización del medio rural, por lo que debe revisarse su arquitectura institucional de cara al periodo 2021-2027. Respecto a las políticas rurales, contamos ya con una dilatada experiencia de los programas LEADER y de las acciones emprendidas en el marco de los Grupos de Desarrollo Rural (GDR). Esa experiencia de más de 25 años ha mostrado algunas de las potencialidades de estos programas, pero también sus limitaciones (Peralta, 2018). Parece claro que, por sí solos, los programas LEADER (hoy integrados en la Estrategia de Desarrollo Participativo) no tienen capacidad para abordar un problema de tanta envergadura como el del abandono y la despoblación rural. También

parece claro que las acciones de los GDR se limitan a intentar dinamizar determinados sectores de la población local, siendo insuficientes por la escasez de recursos con que cuentan y por las rigideces administrativas que se les imponen desde los organismos de gestión del FEADER (Esparcia, 2019).

## 5.2. Las iniciativas de la población local

Sin duda, el dinamismo social y económico de las áreas rurales trasciende el ámbito de la política pública, y tiene su propia lógica. Hay casos de comarcas que muestran un elevado nivel de desarrollo sin que haya tenido que ver en ello la influencia de un programa público de intervención, y también casos en los que, a pesar del esfuerzo de los poderes públicos, no despegan en su proceso de desarrollo y continúan estancados.

Por eso, a la hora de abordar los problemas de la despoblación y el desarrollo de las zonas rurales, es importante no magnificar el papel de los poderes públicos, ni tampoco enfatizar en exceso la capacidad de los grupos locales para definir y hacer efectivas sus propias estrategias. Unos y otros desempeñan funciones importantes, pero con lógicas de funcionamiento distintas.

Mientras que las iniciativas surgidas de la población local suelen guiarse por la búsqueda del interés particular a la hora de realizar inversiones en algún proyecto, los poderes públicos velan por el respeto de la legalidad, por asegurar un marco jurídico y político estable y por garantizar servicios básicos (salud, educación, conectividad y transporte, entre otros), pero también por ofrecer un sistema de gobernanza que genere confianza y facilite el encuentro y la concertación.

Por tanto, la clave, no fácil, es que los distintos grupos de intereses locales, sin renunciar a su legítimo derecho de buscar el interés particular, sean capaces de participar en las distintas instancias de gobierno (gobernanza) para cooperar entre sí y con los poderes públicos, con el objetivo de definir una estrategia de desarrollo que refleje el interés general del territorio. El

reto es convertir una dinámica de “suma cero” en otra de “suma positiva”.

En este sentido, iniciativas como la Declaración de Añora (2018) sobre las *Smart Villages* (Áreas Rurales Inteligentes) o las que se están proponiendo en el campo de la sanidad y video-asistencia a las personas mayores (*silver economy*), gracias a la utilización de las nuevas tecnologías de la comunicación (Fernández de Caleyá y Santos, 2019), son un buen ejemplo de viabilidad de proyectos emprendedores surgidos de la propia sociedad aprovechando las infraestructuras, los equipamientos y los sistemas de gobernanza propiciados por las políticas públicas.

Asimismo, iniciativas en el campo de la cultura y el ocio (en torno a la gastronomía, el folclore cultural, el turismo religioso, los deportes de naturaleza, la contemplación del paisaje, la observación astronómica, la fotografía ornitológica, etc.) o en el de los servicios de proximidad (muchos de ellos protagonizados activamente por mujeres rurales organizadas en cooperativas), son otros tantos ejemplos de la pujanza de la sociedad rural en la búsqueda de sus propios ejes de desarrollo. Estos ejes, si bien no pueden resolver el problema general de la despoblación, pueden ayudar, al menos, a que en algunas comarcas no siga avanzando y a que mejoren las condiciones de vida de las personas que allí residen.

## 6. CONCLUSIONES

Aunque la pandemia COVID-19 ha trastocado la agenda social y política, el problema de la despoblación rural existe y es una realidad en la España actual, pero hay que abordarlo con realismo, partiendo de la profunda diversidad en que se manifiesta, acotando las zonas afectadas y midiendo su magnitud real, para tratarlo con instrumentos apropiados.

La citada y tantas veces elogiada Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural (2007) representó un esfuerzo notable por cartografiar la realidad de nuestro mundo rural, por lo que mucha de la información que contiene es de utilidad a la hora de afrontar el reto de la despoblación. No obstante, tras una década de



cambios importantes en las áreas rurales españolas y de reorientaciones de las políticas europeas en materia de desarrollo rural, conviene revisar sus planteamientos.

A la luz de los diversos estudios realizados desde las ciencias sociales (en particular, de la demografía, la geografía, la sociología y la antropología) es indudable la existencia en la España rural de territorios que, gracias a su buena localización geográfica y a disponer de suficientes recursos productivos, mantienen, e incluso incrementan, su nivel de población y son viables, ya sea por sí solos, ya sea integrados en un contexto de desarrollo comarcal. Otros territorios están en declive, pero aún tienen potencial para salir de su estado regresivo si las iniciativas locales son acompañadas con políticas públicas apropiadas a escala comarcal, con la finalidad de reactivarlos.

Pero en otros continuará el inevitable descenso demográfico y la despoblación de algunos de sus pequeños municipios, sin posibilidad alguna de invertir esa tendencia. Son municipios condenados irremisiblemente a la despoblación, que no al abandono, si bien para conjurarlo efectivamente es necesario aplicar medidas que, en consenso con las poblaciones locales, eviten el deterioro de las condiciones de vida de los que aún viven allí. En aquellos casos en los que no resulte posible prevenir ese deterioro, puede que no tenga sentido volcar esfuerzos y recursos en repoblar lo que está condenado a la despoblación por la ley de los tiempos que le han tocado vivir. Ahora bien, ello no excluye la posibilidad de aplicar programas de servicios de atención y proximidad para satisfacer las necesidades básicas de la población local. Como tampoco excluye la puesta en marcha de programas de conservación a nivel supramunicipal y mediante estrategias flexibles e imaginativas, allí donde tenga un especial valor el patrimonio arquitectónico, histórico o natural.

## BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA, R. (2018). Despoblación: tópicos y una esperanza. *Diario Hoy*, 14 de septiembre. Disponible en: <https://www.hoy.es/nacional/despoblacion-topicos-esperanz-20180914001943-nt.html>

BARCO, E. (2019). España no es Escocia, ¿o sí? *El Diario Rural*, 24 de noviembre. Disponible en: <http://eldiariorural.es/espana-no-es-escocia-o-si/>

CALDERON, E., GARRIDO, F. y MOYANO, E. (2019). Incidencia del capital social en la formación y sostenibilidad de experiencias de Turismo Rural Comunitario en Costa Rica. Trabajo presentado en el *XIII Congreso Español de Sociología*, Valencia, 3-6 de julio.

CERDÁ, F. (2017). *Los últimos: voces de la Laponia española*. Madrid: Pepitas.

CONSEJO ECONOMICO y SOCIAL. (2018). *El medio rural y su vertebración social y territorial*. Madrid: CES.

DÍAZ MÉNDEZ, C. (2011). Perfiles de mujeres jóvenes rurales de baja cualificación. Un estudio de caso para la comprensión de sus estrategias de inserción sociolaboral en Asturias (España). *Revista Internacional de Sociología*, 69(3), pp. 726-744.

ERRANDO, I. (2019). España se vacía, ¿y los ayuntamientos qué hacen En: *XXVI Informe Socioeconómico de la Agricultura Familiar en España* (pp. 42-44). Madrid: Fundación de Estudios Rurales.

ESPARCIA, J. (2019a). La inmigración: soluciones locales frente a la despoblación rural. *El Diario Rural*, 15 de noviembre. Disponible en: <http://eldiariorural.es/la-inmigracion-soluciones-locales-frente-a-la-despoblacion-rural/>

—. (2019b). La despoblación: reto demográfico y reto nacional, *El Diario Rural*, 23 de octubre. Disponible en: <http://eldiariorural.es/la-despoblacion-reto-demografico-pero-ante-todo-reto-nacional/>

FERNÁNDEZ DE CALEYA, J. y SANTOS, R. (2019). Despoblación rural y escenarios de emprendimiento. En: *XXVI Informe Socioeconómico de la Agricultura Familiar en España* (pp. 66-71). Madrid: Fundación de Estudios Rurales.

FORO IESA. (2009). *Del desarrollo rural al desarrollo territorial*. Córdoba: IESA-CSIC.

GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J. M<sup>a</sup>. (2017). Serranía celtibérica. *AgroNegocios*, 11 de abril. Disponi-

ble en: <https://www.agronegocios.es/serrania-celtiberica/>

GARCÍA AZCÁRATE, T. y LANGREO, A. (2019). ¿Qué actividad en la España vacía? *Economía Agraria y Recursos Naturales*, 19(1), pp. 9-15.

GONZÁLEZ-LEONARDO, M. y LÓPEZ-GAY, A. (2019). Emigración y fuga de talento en Castilla y León. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 80(2612), pp. 1-31.

GUZMÁN, M. (2018). La despoblación rural: problema versus oportunidad. En: *XXVI Informe Socioeconómico de la Agricultura Familiar en España* (pp. 61-65). Madrid: Fundación de Estudios Rurales.

HERRERA, M. J. (2019). Algunas reflexiones sobre migración y mundo rural. En: *XXVI Informe Socioeconómico de la Agricultura Familiar en España* (pp. 75-82). Madrid: Fundación de Estudios Rurales.

HERVIEU-LEGER, D. (2016). *La religión, hilo de la memoria*. Madrid: Herder.

HOGGART, K., BULLER, H. y BLACK, R. (1995). *Rural Europe. Identity and Change*. Londres: Arnold.

LLAMAZARES, J. (1988). *La lluvia amarilla*. Barcelona: Seix Barral.

LÓPEZ ANDRADA, A. (2004). *El viento derruido*. Córdoba: Almuzara.

LÓPEZ CASERO, F. (1989). *Las agrocidades mediterráneas*. Serie Estudios del MAPA. Madrid.

MOLINERO, F. (2017). La España profunda. En: *XXV Informe Socioeconómico de la Agricultura Familiar en España* (pp. 34-43). Madrid: Fundación de Estudios Rurales.

MOLINO, S. DEL (2016). *La España vacía*. Madrid: Turner Noema.

MOYANO, E. (2017). ¿Está vacía la España rural? En: *XXV Informe Socioeconómico de la Agricultura Familiar en España* (pp. 27-33.). Madrid: Fundación de Estudios Rurales.

—. (2018). Ampliando el debate sobre la despoblación rural. *AgroNegocios*, 18 de

noviembre de 2018. Disponible en: <https://www.agronegocios.es/ampliando-horizontes-en-el-debate-sobre-la-despoblacion-rural/>

PANIAGUA, A. (2018). La despoblación, una cuestión de Estado al margen de los cambios políticos. *Diario ABC*, 25 de septiembre de 2018.

PANIAGUA, A. y HOGGART, K. (2001). The restructuring of rural Spain. *Journal of Rural Studies*, 17, pp. 63-80

PERALTA, J. L. (2017). El enfoque LEADER y los Grupos de Acción Local ante la nueva programación estratégica de la UE. En: *XXIV Informe Socioeconómico de la Agricultura Familiar en España* (pp. 110-117). Madrid: Fundación de Estudios Rurales.

PEREIRA, H. y PERINO, A. (2019). Rural rewilding. *Science*, abril.

PÉREZ RUBIO, J. A. y GARCÍA, Y. (2016). El turismo paisano: un turismo sin atractivo turístico. En: *XXIII Informe Socioeconómico de la Agricultura Familiar en España* (pp. 171-178). Madrid: Fundación de Estudios Rurales.

RIVERA, M. J. (2008). *La ciudad no era mi lugar*. Pamplona: Universidad Pública de Navarra.

SÁNCHEZ, M. (2017). *Tierra de mujeres*. Barcelona: Seix Barral.





# Despoblamiento, baja densidad y brecha rural: un recorrido por una España desigual

LUIS CAMARERO\*

## RESUMEN

La despoblación, queda advertida la lectora o el lector, no es la hemorragia de brazos y habitantes que su nombre sugiere. El texto recorre las principales tendencias sociodemográficas y territoriales que conforman nuestro hábitat de baja densidad. Se abordan los desequilibrios que alteran el soporte generacional y que condicionan el acceso de las poblaciones rurales a las economías del conocimiento. Se indaga en la creciente diversidad rural y la densa malla de movilidad para destacar la potencialidad de cambio que encierran. La brecha rural y el malestar que esconde la despoblación quedan en el fondo del texto en forma de debate.

España no se vacía, se hace urbana y litoral a la vez. Quienes habitamos el país residimos cada vez más próximos entre nosotros. Generación tras generación venimos participando de un proceso de concentración demográfica que deja sobre la península Ibérica un rastro centrífugo, con un centro atractor de población, vitalidad y capitales –que se corresponde con el área metropolitana madrileña– que actúa como eje de dispersión hacia un borde litoral denso y expansivo. En el medio, entre el centro y los extremos de costa se encuentra a muy pocas

\* Universidad Nacional de Educación a Distancia (lcamarero@poli.uned.es).

personas. El interior continental se corresponde con los territorios que en otros sitios de mayor escala terrestre han llamado *flyover*, esos lugares que solo existen bajo la mirada en picado de los pasajeros aéreos –o en nuestra dimensión, solo visibles desde la rasante fugaz del Ave–. El interior es, cada vez más, un lugar de esos que ya no son destino y, ni siquiera en plena era de la movilidad, se convierten en lugares de paso. Que estos territorios estén al margen de los grandes flujos no quiere decir que en ellos no residan personas, que no sucedan cosas, que no tengan potencial innovador, ni que sus habitantes detenten idénticos derechos cívicos que los miles de pasajeros que los atraviesan a vista de pájaro.

Rodríguez-Pose (2018) recuerda que el actual paradigma de desarrollo que se fundamenta a partir de las economías de aglomeración y densidad es el generador del continuado proceso de vaciamiento y despoblamiento. La concentración de población, trabajo, innovación y conocimiento en áreas selectas –como mecanismo motor para favorecer el crecimiento y reducir costes de operación– tiene externalidades. Algunas de ellas, como la contaminación, son reconocidas, pero otras, como la polarización del dinamismo socioeconómico y la progresiva pérdida de cohesión territorial, han sido habitualmente olvidadas y menospreciadas en cuanto a sus efectos sociales. Metafóricamente

este autor ha denominado al espacio que queda entre los polos de atracción como *los territorios que no importan* para, más allá de denunciar la zaga económica en la que se instalan, situar el foco en el olvido político al que se ven sometidos sus pobladores. El vaciamiento de grandes territorios no es particular de nuestro entorno y es cada día más perceptible en escalas globales. Li, Westlund y Liu (2019) advierten de la creciente dependencia de las áreas rurales respecto de las economías urbanas y sobre todo de la expulsión de estas regiones de la economía del conocimiento. Su análisis, que aborda el despoblamiento en el conjunto del planeta, señala el vaciamiento a escala global como la salida predestinada de las áreas rurales.

La centralidad económica y política que adquieren los núcleos metropolitanos con sus economías de escala y de conexión global produce una fuerte satelización territorial que empuja a las áreas rurales a una posición periférica en relación con los flujos de desarrollo, pero también respecto al acceso a las condiciones de ciudadanía. Síntoma de ello es la proliferación de demandas sociales que incluyen un espectro diverso de continuas desventajas de corte territorial que amplifican las desigualdades sociales. La cuestión de la despoblación se ha convertido en bandera de territorios que denuncian algún tipo de desatención estatal respecto a la oferta de servicios públicos, de distribución de recursos –incluyendo, por ejemplo, el abastecimiento de agua para riego– e incluso de abandono de ciertos operadores privados en la prestación de servicios básicos –la exclusión financiera es el ejemplo paradigmático–. Estos territorios concentran problemas de desempleo, de infraempleo y de descapitalización social y se encuentran en el último eslabón de las cadenas de extracción de valor, soportando condiciones de fuerte dependencia respecto a los agentes de la distribución global. También experimentan fuertes desequilibrios demográficos –están masculinizados, envejecidos y con alta carga de dependencia– y constituyen el último eslabón en la absorción de cadenas migratorias internacionales. Buena parte de los habitantes rurales expresan la sensación de vivir en un “territorio vaciado”. La despoblación engloba un conjunto creciente de conflictos que tienen que ver con la desigualdad territorial.

Este texto realiza un recorrido por las principales tendencias sociodemográficas y territoria-

les que afectan a las áreas rurales con el objetivo de poner de relieve el sentido de la despoblación. Una despoblación, ya queda advertida la lectora o el lector, que no es la hemorragia de brazos y habitantes que su nombre connota, como se deduce de los datos de demográficos que resisten a pesar de las alarmas. La viralidad con la que pronunciamos la palabra despoblación ha apartado nuestra mirada de la realidad de nuestra forma de hábitat –de baja densidad– y sobre los procesos de configuración territorial. Este será el primer abordaje de este trabajo. Luego se examinará la producción del sentimiento actual de vaciamiento territorial. Se hará también con atención a las lecturas parciales que circulan de los datos y a las omisiones sobre los cambios: no es la intensidad del crecimiento la preocupación de este texto sino los desequilibrios que alteran el soporte generacional y que condicionan el acceso a las economías del conocimiento. Seamos más o menos, se verá que hemos cambiado mucho y que la proyección del imaginario de población rural oculta el reconocimiento de su creciente diversidad y de la potencialidad que encierra. El recorrido terminará indagando la cuestión de la densa malla de movilidad que, aunque por lo general es reconocida como característica de nuestra forma de vida, es habitualmente negada para abordar el desarrollo rural. La brecha rural y el malestar que esconde la despoblación quedarán en el fondo del texto en forma de debate.

El recorrido tiene la limitación que imponen los datos. Esta aproximación a la ruralidad es heredera de la interpretación del secreto estadístico. La mayoría de los registros estadísticos no pueden desagregarse para municipios menores de 10.000 habitantes, siendo este el intervalo más reducido de tamaño de hábitat que se puede emplear. Resulta en cierta medida irónico que este análisis esté condicionado por criterios estadísticos establecidos de forma uniforme para grandes conjuntos de datos sin que se adecúen a la realidad de nuestro hábitat: el 90,7 por ciento de los municipios tiene menos de 10.000 habitantes, pero difícilmente se puede profundizar en su diversidad. Se utilizará, mientras no se diga lo contrario, en los cuadros, figuras y comentarios el término rural para referirse a los municipios menores de 10.000 habitantes y urbano para el resto. Cuando sea posible otro análisis la información se presentará de forma más amplia.

En los procesos destacados existen variaciones regionales que han sido señaladas en muy pocas circunstancias. Se ha optado principalmente por la interpretación de las tendencias que resultan generales y sobre las que la incidencia del detalle territorial solo advertiría de intensidades diferentes, pero no de sentidos contrarios al detectado.

debajo de la media europea de 121. Es decir, tiene un tercio menos de habitantes por km<sup>2</sup> que el conjunto de la UE<sup>1</sup>. Sirva como contraste para la comparación los agrocomerciales Países Bajos: si España tuviera su densidad albergaría a 250 millones de personas, lo que equivaldría a multiplicar por 5 la población.

### 1. BAJA DENSIDAD, DESPOBLACIÓN Y CONCENTRACIÓN: LA MIRADA CONFUSA

El proceso de concentración demográfica al que se aludía en la presentación seguro que es conocido y compartido por el lector. Puede consultar el cuadro 1 para más detalle. La concentración demográfica o, mejor dicho, metropolitanización –expresión que permite incluir redes territoriales densas como el poblamiento de nuestra costa– es una constante generalizable a cualquier conjunto de regiones. Pero este proceso en este caso se produce en un territorio históricamente ya de por sí de baja densidad. Este aspecto suele pasar desapercibido e incluso cuando se cita la baja densidad se hace en términos, como habrá ocasión de ver más adelante, negativos. España, en el contexto del entorno europeo, ha sido y es un territorio de baja densidad poblacional. En la actualidad, con 92 habitantes por km<sup>2</sup>, nuestro país se sitúa por

A mediados de los 50, justo en los años del despunte del éxodo rural, Perpiñá (1954) dibujaba la Península distribuida armónicamente en 7 hexágonos regulares. El territorio panal se componía de un hexágono central que pivotaba sobre Madrid y seis semihexágonos tangentes a sus lados con centros metropolitanos litorales en Lisboa, Valencia, Sevilla-Cádiz, Barcelona, Bilbao-San Sebastián y Coruña. El modelo idealizaba la composición jerárquica de los lugares centrales según las leyes de accesibilidad de Christaller (1966). Perpiñá deducía la ley de la densidad decreciente para explicar la composición territorial: “la población de España disminuye de densidad de la periferia hacia el interior y disminuye también del círculo central, a su vez de máxima densidad, hasta una zona circular o corona que acusa la mínima densidad peninsular” (Perpiñá, 1954, p. 26).

El modelo actual de configuración regional ha resultado bastante más dispar y menos regular, pero se aproxima en buena medida al que anticipaba Perpiñá. Aproximadamente la mitad de los habitantes de España residen concentrados en el área madrileña y en las zonas

CUADRO 1

#### INDICADORES DE CONCENTRACIÓN DEMOGRÁFICA, 2016

	<i>Población 2016</i>	<i>% sobre el total</i>	<i>Superficie km<sup>2</sup></i>	<i>% sobre el total</i>	<i>Densidad</i>
Total	47.025.125	100	504.699,0	100	93,2
Litoral	15.738.886	33,5	35.246,8	7,0	446,5
Madrid	6.663.394	14,2	8.021,6	1,6	830,7
Litoral+Madrid	22.402.280	47,6	43.268,4	8,6	517,8
Resto	24.622.845	52,4	461.431,6	91,4	53,4

*Nota:* La categoría litoral la componen los municipios costeros. Madrid se refiere al conjunto de la comunidad autónoma.  
*Fuente:* Elaboración propia a partir del Registro de Entidades Locales. Ministerio de Política Territorial y Función Pública.

<sup>1</sup> Datos referidos a 2017. Eurostat.

de costa –*dasicoras* como denominaba Perpiñá a las zonas densas– en una extensión inferior a la décima parte del territorio (cuadro 1). La otra mitad se esparce sobre un territorio 10 veces mayor. La densidad de la España interior se sitúa en 53 habitantes por km<sup>2</sup>, que comprendería la *aerocora* o zonas de baja densidad. Dentro del interior se encuentran situaciones en algunos casos extremas (cuadro 2). Por ejemplo, los municipios menores de 500 habitantes, que suponen el 28 por ciento del territorio, concentran menos del 2 por ciento de la población, siendo la densidad resultante de alrededor de 5 habitantes por km<sup>2</sup>, un valor cercano al que se encuentra en las zonas más despobladas del planeta (3,4 en Atacama (Chile) o 3,2 en Australia). Los municipios menores de 10.000 habitantes, el umbral de ruralidad de este trabajo, suponen el 80 por ciento del territorio y concentran al 20 por ciento de la población.

Si hubiera una distribución homogénea de la población por el territorio, la mitad de los españoles viviría en municipios menores de 10.000 habitantes. A esa conclusión lleva el gráfico 1, que representa la relación entre tamaño de municipios y superficie según la distribución de Lorenz. Este valor de tamaño demográfico suele ser el criterio más habitual para diferenciar estadísticamente entre áreas rurales y urbanas. Por

ello se concluiría que en una situación de hipotético equilibrio distributivo entre la población y el territorio la mitad de España sería rural mientras que la otra mitad sería urbana.

Aunque la baja densidad es una característica fundamental de nuestra estructura territorial, dentro de la narrativa del desarrollo no hay, por lo general, un reconocimiento explícito del valor que tiene este tipo de hábitat. Tampoco de sus implicaciones sobre los modos de vida, especialmente sobre los genéricamente cobijados en el término lento (*slow*), así como sobre el mantenimiento de nuestra calidad de vida ambiental, alimentaria, relacional o residencial. Nuestro modelo de poblamiento es un auténtico valor patrimonial (Camarero, 2019). Infante-Amate *et al.* (2016) han mostrado la importancia del hábitat disperso en las regiones de Andalucía en lo que denominan *sistema de cortijo*. Señalan que la reducción de población rural en Andalucía se ha concentrado sobre todo en el hábitat disperso y no sobre los núcleos de población. Es decir, también la ruralidad se ha concentrado. Sin embargo, en el debate actual del desarrollo y en la narrativa de la despoblación las estructuras de asentamiento no se han abordado.

CUADRO 2

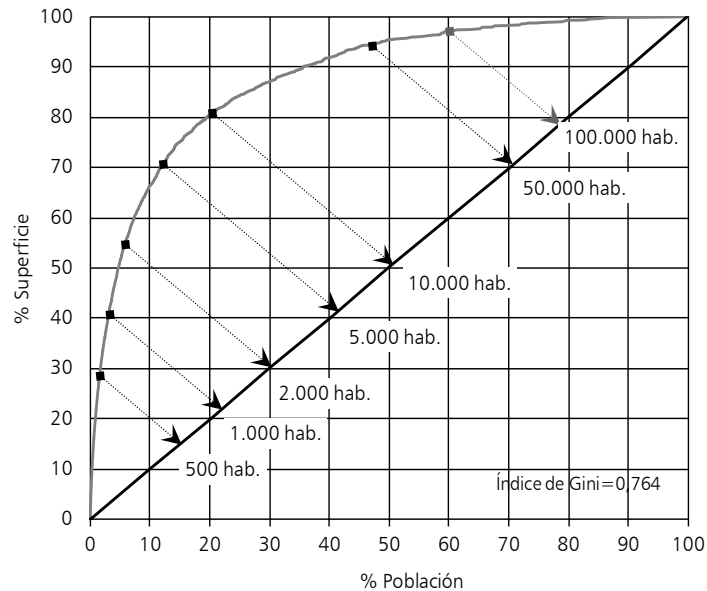
## DENSIDADES DEMOGRÁFICAS POR TAMAÑO DE MUNICIPIO, 2016

	Superficie km <sup>2</sup>	Población 2016	Densidad hab./km <sup>2</sup>	Superficie %	Población %
<500	144.115	735.212	5,1	28,6	1,6
500-1.000	62.110	721.203	11,6	12,3	1,5
1.001-2.000	70.106	1.244.561	17,8	13,9	2,6
2.001-5000	80.446	2.998.609	37,3	15,9	6,4
5.001-10.000	51.627	3.865.626	74,9	10,2	8,2
10.001-50.000	68.134	12.553.110	184,2	13,5	26,7
50.001-100.00	14.221	6.075.765	427,2	2,8	12,9
>100.001	13.940	18.831.039	1.350,9	2,8	40,0
España	504.699	47.025.125	93,2	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir del Registro de Entidades Locales. Ministerio de Política Territorial y Función Pública.

GRÁFICO 1

## CURVA DE LORENZ DE LA DISTRIBUCIÓN POR TAMAÑO Y SUPERFICIE DE LOS MUNICIPIOS, 2016



Fuente: Elaboración propia a partir del Registro de Entidades Locales. Ministerio de Política Territorial y Función Pública.

## 2. DESPOBLACIÓN: EL ETERNO UNIVERSAL

Bajo el mantra de la despoblación –como referente político– se evita la reflexión sobre el fenómeno continuado de la concentración poblacional. Resulta sintomático que la sensación de despoblación se produce, como se verá unas páginas más adelante, en un contexto generalizado de crecimiento demográfico y de ganancias de población en bastantes núcleos rurales.

En cierta medida la despoblación es un sentimiento que podría referirse como idiosincrasia ibérica y apellidarse sin exageración ninguna de secular. La despoblación de España, la sensación de falta de “hombres” y brazos para tanto territorio, es un cántico recurrente en nuestra historia. Buen ejemplo es el debate historiográfico sobre la denominada Reconquista. Mientras Sánchez-Albornoz (1966) refería un proceso intenso de repoblación como estrategia para construir una frontera en lo que apodaba

el Desierto del Duero, las tesis de Menéndez Pidal (1960) sostenían que el vacío no era demográfico sino institucional. Un despoblado no era un lugar sin presencia humana sino una tierra a falta de constituir una población formal con concejo y estatutos (Herzog, 2010). La idea de vacío demográfico guía continuamente la mirada sobre el territorio. El reformismo borbónico del siglo XVIII tiene en la colonización interior su estrategia de recuperación económica (Alberola y Giménez, p. 1997). A petición de Campomanes, Antonio Ponz dedicó 18 tomos para referir su *Viaje de España* (1776) y sentenciará que: “la despoblación es una calamidad casi común en toda España” (Ponz, 1988, p. 11). Ponz ahondaba no solo en la emigración o en la apariencia de desierto sin árboles del interior, sino que también insistía en la falta de una población ocupada y productiva (Ramos, 2012). La visión de una España despoblada nutre también el discurso de arbitristas e ilustrados que llegarán a sostener el peligro que supone la sangría de gentes que produce la colonización americana (Herzog, 2010).

Fermín Caballero (1864) en el XIX, autor de *Fomento de la Población Rural* y a

quien inquietaba el enorme baldío sin gente de España, o Costa (1911) en el siglo XX, para quien los pantanos eran el mejor suero contra despoblación<sup>2</sup>, recuerdan constantemente el vacío rural. Los Planes Nacionales de Colonización Agraria del régimen de Franco beberán de las ideas de Caballero y de Costa y buscarán con la expansión del regadío fijar población para domesticar el territorio que sienten desaprovechado, aunque nadarán a contracorriente en la España de los 50. El despoblamiento, a pesar del éxodo, quedará como una preocupación dormida hasta que en la segunda década del siglo XXI vuelva a despertar bajo el eslogan viral de “España vacía”. Collantes y Pinilla (2019) sitúan el actual despunte de la atención al despoblamiento rural en la publicación en abril de 2016 del libro *La España Vacía: Viaje por un país que nunca fue* del periodista Sergio del Molino y su reflejo mediático en la opinión pública con la emisión televisiva de *Tierra de nadie* el 12 de marzo de 2017 dentro del programa *Salvados* de La Sexta. El debate no despertaba espontáneamente. Dos meses antes de la emisión televisiva el Gobierno había creado la figura del Comisionado para el Reto Demográfico (enero de 2017).

La contundencia comunicativa de expresiones como el *País que nunca fue* y *Tierra de Nadie* generan rápidamente, coincidiendo con el cambio de signo de las series demográficas, un clima de urgencia sobre la cuestión del despoblamiento. La mezcla con la memoria del intenso éxodo rural vivido entre finales de los 50 y mediados de los 60 del siglo pasado convierte la cuestión en un proceso de responsabilidad histórica a través de la nueva denominación *España Vacía*, que contará en marzo de 2019 con su expresión política en la gran manifestación unitaria celebrada en Madrid.

### 3. ¿CÓMO HEMOS LLEGADO HASTA AQUÍ? LA TORMENTA PERFECTA

La pregunta parece clara, ¿qué ha sucedido para que el discurso de la despoblación en

<sup>2</sup> “... porque la montaña está condenada a despoblarse, porque la población de la montaña tiene que trasladarse al llano, y urge que suceda así, y no puede suceder mientras el llano no se riegue”. (Costa, 1911, p. 61).

su sentido de desastre impregne nuestro imaginario? Me atreveré a señalar la concurrencia entre el debate sobre política territorial, que tiene en la reforma de la financiación autonómica y de la administración municipal y local dos grandes hitos, y los efectos de la crisis económica de 2008.

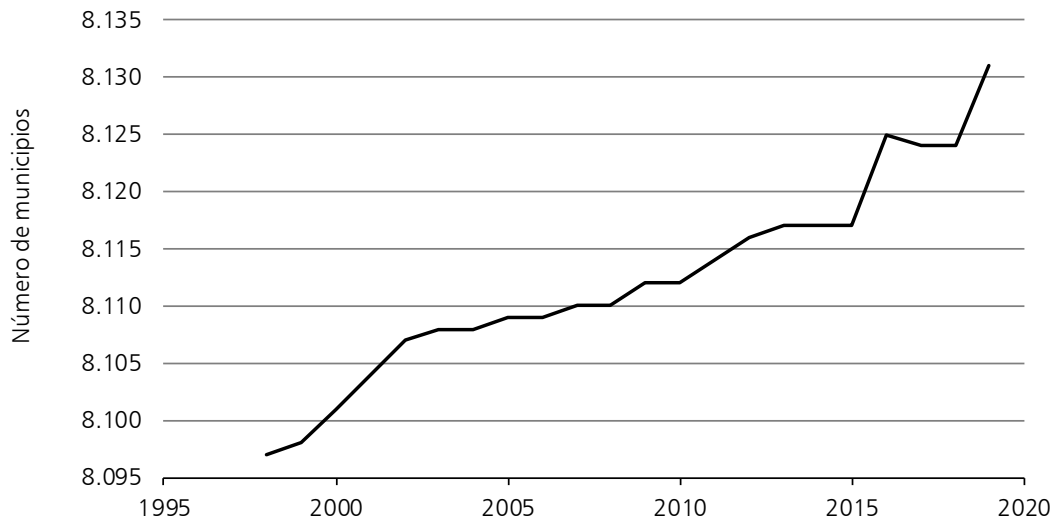
En 2009 se reforma la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). Esta reforma se centraba en instrumentar un sistema que garantizara la equidad horizontal entre comunidades. Con dicho propósito se establecía el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales para asegurar que cada comunidad recibe los mismos recursos según *unidad de necesidad* para poder financiar los servicios del Estado de bienestar en los que es competente. De forma paralela y para anticipar posiciones en el debate las comunidades autónomas reforman sus estatutos para ir consolidando nuevos criterios para la determinación de sus necesidades de gasto (Fernández y Lago, 2014). En esta toma de posiciones añaden el reconocimiento a la dispersión poblacional y geográfica e incluso de forma explícita el “predominio del mundo rural” (como es el caso de Extremadura<sup>3</sup>). El debate demográfico, territorial y la importancia y especificidad de las áreas rurales emergen en el transcurso de los trabajos y serán centrales en la determinación de la distribución del Fondo de Garantía. La realidad demográfica y socioterritorial se incorpora a través de distintos criterios de ponderación para el reparto del fondo. Además del volumen poblacional se incluyen la superficie (un reconocimiento a la densidad) y la dispersión (un reconocimiento a la accesibilidad). También se introduce la estructura poblacional (infancia y mayores) como corrector, así como un coeficiente denominado “población protegida equivalente” que busca homogeneizar el gasto por habitante en función de la edad (considerando las cargas y los desequilibrios en la composición de las generaciones). La reforma termina acentuando las diferencias de posiciones especialmente a cuenta de la determinación de los coeficientes del fondo. Distintas comunidades autónomas aducen la necesidad de aumentar el peso que tienen la dispersión y otros factores territoriales, así como el del envejecimiento demográfico en aras de reducir el peso que

<sup>3</sup> Artículo 1.4. Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura. BOE, 29 de enero de 2011.



GRÁFICO 2

## EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE MUNICIPIOS EN ESPAÑA, 1996-2019



Fuente: Elaboración propia a partir de Nomenclátor, INE.

se otorga al total poblacional<sup>4</sup>. Este debate es un auténtico caldo de cultivo que alimenta la cuestión de la desigualdad territorial. El sistema debía renovarse en 2014 pero la polarización de las posiciones sobre la posibilidad de un coeficiente más favorable a las comunidades más ruralizadas o a las más urbanizadas ha impedido a fecha de hoy su actualización<sup>5</sup>.

En este contexto de adaptación de los instrumentos de reorganización territorial, la Ley 27/2013 de 27 de diciembre de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local constituye otro escenario fundamental. Esta ley ponía fin a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 1985. El proyecto finalmente aprobado moderó muchas de las pretensiones

<sup>4</sup> "Demandar al Gobierno de la Nación una nueva ponderación de las variables de densidad, dispersión, envejecimiento y población protegida en la revisión del Sistema de Financiación Autonómica. En definitiva, todas aquellas variables demográficas que influyen en un mayor coste de la prestación de los servicios". Declaración Institucional por el cambio Demográfico, Zaragoza 2014. Firmada por los Gobiernos de Aragón, Galicia, Asturias, Castilla-La Mancha, Extremadura y Castilla y León.

<sup>5</sup> "Un reparto de financiación que no satisface a nadie" *El País*, 14/01/2019.

iniciales del legislador, pero marcó líneas claras en procesos de adelgazamiento de las competencias propias de los ayuntamientos (parte de las cuales fueron absorbidas por las diputaciones) y de supresión de competencias impropias que afectaban de forma directa a la prestación de servicios básicos de bienestar (Almeida, 2015). En cierta medida se trata de un recorte del municipalismo que se había instaurado en 1985. Afecta también a la capacidad de organización territorial de los propios ayuntamientos al negar capacidad jurídica a las entidades locales menores, lo que tiene efectos importantes en la gestión de patrimonio comunal y organización de proyectos colectivos en torno a su puesta en valor y gestión. La movilización de las diversas federaciones de entidades locales resultó enorme y contribuyó a poner la cuestión de los pequeños municipios y de las áreas rurales en el foco político y mediático. Es una ley que alteró el principio del funcionamiento de proximidad que ejercían los ayuntamientos en aras de una racionalidad de gestión que tampoco se consiguió. Obsérvese simplemente la evolución creciente del número de municipios desde la aprobación de una ley que se justificaba por la necesidad de anexionar municipios (gráfico 2).

Estos debates sobre financiación regional y Administración Local sitúan a los pequeños municipios y zonas rurales como elementos claves de la reforma financiera. La racionalización de los servicios públicos y privados rurales había sido una tendencia generalizada durante las últimas décadas en Europa (Higgs, 2003; Woods, 2005; Moseley y Owen, 2008). La gran recesión de 2008, además de una merma de calidad de vida, supondrá el establecimiento de políticas de austeridad y de recorte del gasto social que profundizarán la erosión del sistema del bienestar en áreas rurales. El impacto de la crisis será alto, pero no solo respecto a las poblaciones sino también en lo referente a las condiciones de los trabajadores de los servicios públicos. El trabajo de Tolosana (2018) muestra el efecto de estas políticas de contracción y concentración de gasto sobre los profesionales en el ámbito de la salud primaria para una región navarra. La crisis y sus políticas paliativas no solo alteraron las condiciones de vida, sino que también restaron atractivo a los destinos rurales para los profesionales, pues a las dificultades de instalación se añadía una desvalorización del trabajo profesional en la medida en que distintos servicios dejaban de prestarse a favor de centros de mayor tamaño.

Un ejemplo paradigmático del contexto del enmarañado debate entre crisis, recortes y reformas territoriales es un artículo publicado por Jaime Lamo de Espinosa, antiguo ministro de Agricultura. En 2010, un momento de percepción temprana de los efectos de la crisis en la economía española, el artículo llevaba el título: *La lucha contra el déficit: ¿una nueva Desamortización?* El articulista se responde positivamente señalando la posibilidad de enajenar 3 millones de hectáreas de bosques y arbolados en manos públicas, que según su opinión solo generan gastos y ningún beneficio.

“Pretendo aportar otra posible solución, no expuesta hasta ahora, que enlaza con lo mejor de nuestros siglos XVIII y XIX, cuando la Corona hubo de hacer frente a problemas de deuda muy agudos.

(...)

Aquellas desamortizaciones de bienes trataron de sacar de las llamadas «manos muertas» tierras al mercado y obtener ingresos que sanearan la deuda

pública existente. ¿Es aquel un ejemplo válido hoy?”

(ABC, 27 de mayo de 2010).

A este caldo de cultivo de reforma territorial y crisis, se añade el peso de los datos, conformando la tormenta perfecta del despoblamiento. Como se ha anunciado y se verá con detalle a continuación, el medio rural interrumpe en 2010 el crecimiento demográfico que disfrutaba desde la última década del siglo XX hasta ver convertidos los números verdes (por su intensidad) en números rojos (por su sentido).

#### 4. LA DESPOBLACIÓN A EXAMEN: EL ANÁLISIS DE LOS DATOS

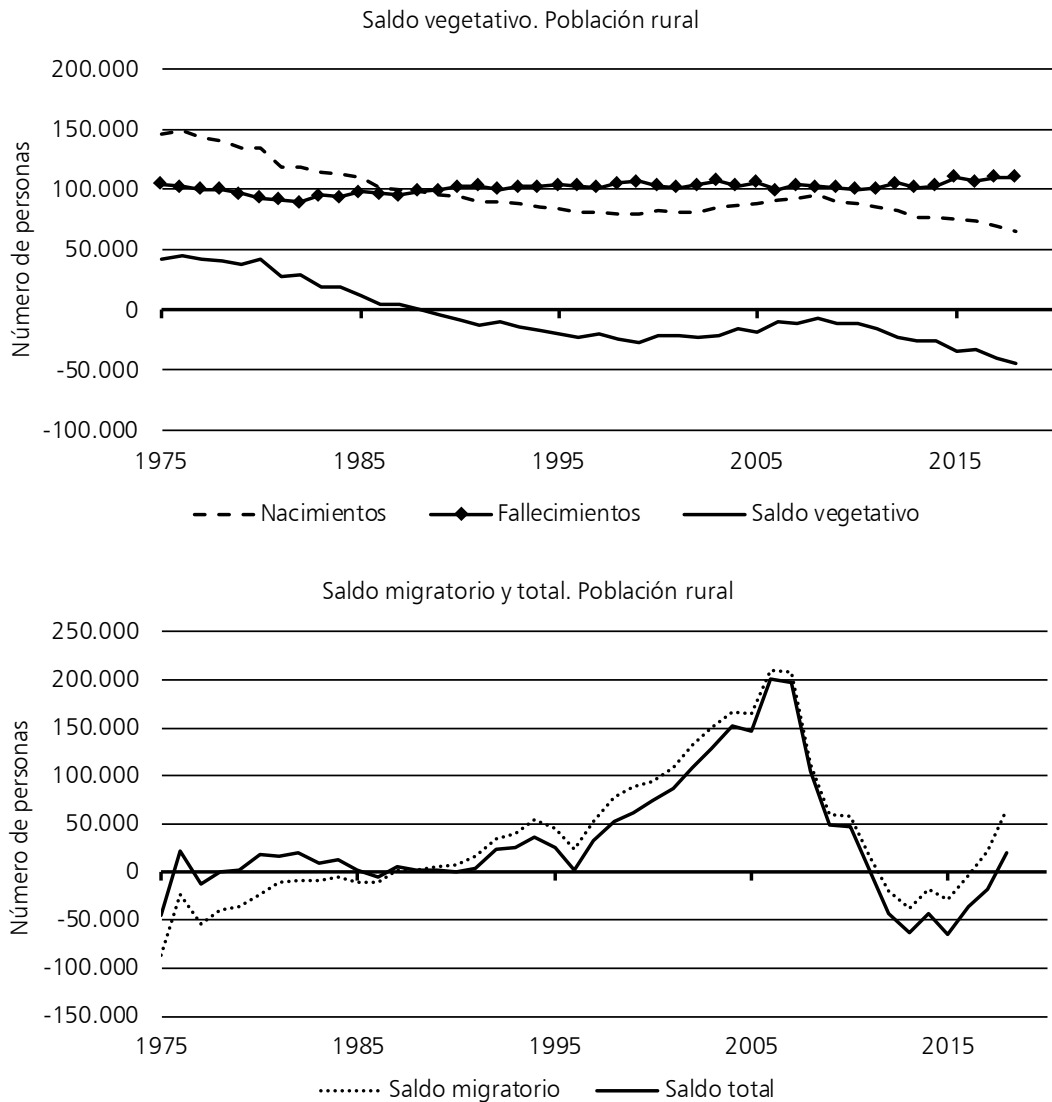
Es de sobra conocido que los años 50 del siglo pasado suponen el abandono del sistema de regulación económica y social de posguerra y el cambio radical de la estructura socioeconómica de España. El desarrollismo, la modernización, la conformación del tejido urbano-industrial, el avance de una economía de servicios y la creación de un mercado interior de consumo de masas urbanas impulsan el definitivo trasvase de población desde el campo a la ciudad. Este fenómeno se denominará éxodo rural.

Sin embargo, a pesar de la intensidad del éxodo rural y aunque España deje de ser predominantemente agraria, la población rural se mantendrá y seguirá creciendo. La percepción continuada de un mundo rural que se reduce es debida a la comparación con el importante crecimiento urbano, pero en números absolutos el medio rural seguirá creciendo en volumen demográfico. Resulta ilustrativo prestar atención a los componentes del crecimiento poblacional, el saldo migratorio y el crecimiento vegetativo. Se ha podido reconstruir aquí la serie desde mediados de los 70 (gráfico 3).

Los años finales de la década de los 70 suponen un vuelco definitivo en la estructura política y social de España. Durante las fases finales del proceso de modernización sigue siendo patente la emigración rural de los jóvenes, especialmente la protagonizada por muje-

GRÁFICO 3

LOS COMPONENTES DEL DESPOBLAMIENTO RURAL, 1975-2018



Nota: Municipios <10.000 hab.

Fuente: Elaboración propia a partir de *Movimiento Natural de la Población, Estadística de Variaciones Residenciales y Padrones municipales 1975-2018*, INE.

res, en busca de oportunidades formativas y de acceso a trabajos profesionales y cualificados (Camarero, Sampedro y Vicente-Mazariegos, 1991). Sin embargo, el balance de pérdidas migratorias que supone la emigración juvenil es compensado por el crecimiento vegetativo de las

áreas rurales hasta finales de los 80, momento en el que la caída de la fecundidad en España se hace patente (Bernardi y Requena, 2003).

En la década de los 80, coincidiendo con la incorporación a la Unión Europea, con una

fuerte transformación en las estructuras productivas agrarias y con la implementación de políticas de desarrollo rural, se produce un cambio de tendencia. Los saldos migratorios comienzan a hacerse positivos por la entrada de nuevos residentes (Collantes y Pinilla, 2019), en su mayoría población en edades de prejubilación y de retiro. Por el contrario, el saldo vegetativo se invierte. La progresiva caída de la fecundidad reduce los nacimientos, mientras que el envejecimiento mantiene un número grande de fallecimientos. De esta forma es ahora el saldo migratorio y no el crecimiento vegetativo el factor que mantiene la población rural.

El crecimiento de la agricultura agroexportadora, la expansión de la construcción y la consolidación del desarrollo turístico producen un crecimiento importante de la población extranjera que se asienta en áreas rurales. Esta situación intensifica la tendencia del saldo migratorio al aumentar la inmigración rural, sin que resulte perceptible la constante merma vegetativa en el saldo total (Camarero y Sampedro, 2019). La entrada de inmigrantes rejuvenece y mejora sustantivamente la natalidad, hasta el punto en el que, como puede observarse, el crecimiento vegetativo roza los números verdes en 2009.

Sin embargo, los efectos de la gran recesión son inmediatos: se reducen las entradas y aumentan las salidas. La caída de reagrupación familiar de extranjeros y el aumento de la emigración de jóvenes hacen que la natalidad se resienta. En 2012 por primera vez el componente vegetativo y el migratorio toman valores negativos al unísono, mostrando las dificultades de las áreas rurales para mantener y atraer población. En 2015, el año de mayor pérdida demográfica, se llega a una tasa del 6,6 por mil<sup>6</sup>.

## 5. MÁS ALLÁ DE LAS ALARMAS: LAS COYUNTURAS DE LA DESPOBLACIÓN

Lo que ha sucedido durante la última década muestra el motivo del creciente interés de la opinión pública por el despoblamiento rural: todos los componentes del crecimiento

<sup>6</sup> Una población con esa tasa de disminución anual mantenida de forma constante tardaría aproximadamente 100 años en reducir su volumen a la mitad.

demográfico se han colocado en valores negativos, haciendo patente la pérdida de vitalidad demográfica de las áreas rurales. Esta falta de vitalidad es notoria a partir de 1988 cuando el número cada vez menor de nacimientos en las áreas rurales no llega a compensar el creciente número de fallecimientos. La caída progresiva de la fecundidad y el aumento de la mortalidad por el envejecimiento progresivo producen un panorama de crecimiento vegetativo negativo. Sin embargo, durante el cambio de siglo la llegada de nuevos residentes y extranjeros había moderado la percepción de este declive e incluso la entrada de población extranjera mejoraba la fecundidad y la natalidad rurales. La crisis de 2009 produce, sin embargo, un vuelco importante y todos los indicadores se tornan por primera vez negativos. No hay crecimiento.

Pero esta situación no dura mucho tiempo. Desde 2018 se observa una vuelta al crecimiento demográfico de los municipios pequeños (gráfico 3), especialmente, como veremos más adelante, por la recuperación de la inmigración de población extranjera.

En todo caso, unos años de números rojos son suficientes para comenzar a hablar de extinción de municipios. La FEMP constituye una Comisión de Despoblación cuyo informe titulado "Población y despoblación en España 2016" que incluye en su portada el rótulo "El 50% de los municipios españoles, en riesgo de extinción".

El informe no detalla el criterio con el que han definido el riesgo de extinción, simplemente lo equipara al tamaño demográfico, y da por supuesto que hay un umbral de tamaño inviable:

"Ya son más de 4.000 los municipios españoles que se encuentran en riesgo muy alto, alto o moderado de extinción: los 1.286 que subsisten con menos de 100 habitantes, los 2.652 que no llegan a 501 empadronados y una parte significativa de los más de mil municipios con entre 501 y 1.000 habitantes" (FEMP, 2017, p. 11).

El término "extinción" está en consonancia con el espíritu de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, que proponía la reducción y fusión de municipios.

El empleo del término “subsistencia” denota también una pretensión de negar capacidades políticas a los territorios de baja densidad. La “extinción”, término importado de la ecología planetaria, es otro vocablo que pronto adquiere eco mediático hasta ser desposeído de su carácter expresivo y reducido a la literalidad llega a generar nuevas categorías de realidad como demotanasia –la muerte de los territorios por omisión política– que Pazo y Moragón (2018) rescatan del acervo popular.

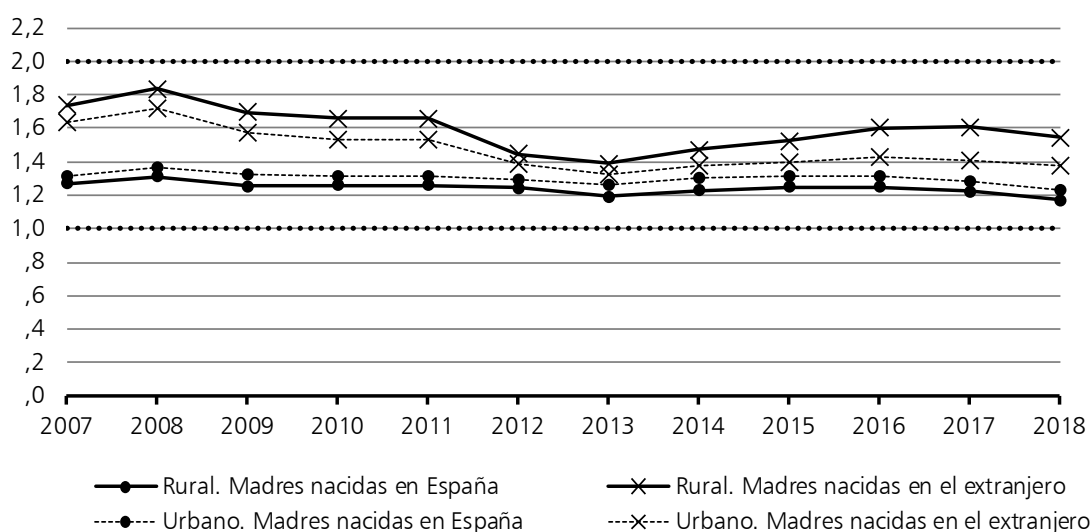
Sin embargo, si se atiende a los últimos datos (gráfico 3) se encuentran indicios de recuperación del pulso migratorio en áreas rurales desde 2017 y para la población extranjera desde 2016 (gráfico 8). Las series indican que se estaría cerrando el efecto de vaciado demográfico de la crisis. No obstante, a pesar de la recuperación de las entradas de población y aunque incluso el saldo migratorio de 2018 sea positivo, aún no consigue de forma clara neutralizar el efecto de un balance vegetativo negativo muy pronunciado. El proceso actual de vaciamiento demográfico tiene su principal causa en la baja fecundidad general y especialmente en la de las áreas rurales.

Los datos recogidos en el gráfico 4 muestran de forma nítida la distancia de la fecundidad, tanto rural como urbana, del umbral de los dos hijos por mujer, valor próximo al necesario para el reemplazo generacional. Como se puede observar, la fecundidad de las áreas rurales es en la actualidad menor que la media nacional. La convergencia laboral, económica y de estilos de vida aproximó los comportamientos en fecundidad hasta dejar atrás el diferencial de mayor fecundidad rural. En distintas regiones de Europa se ha venido detectando una mayor fecundidad en las áreas periurbanas (Kulu y Boye, 2009). Los pocos estudios realizados en España observan la misma tendencia de concentración natalista en las áreas periurbanas (Bayona *et al.*, 2016). La hipótesis de selección de migrantes (Bayona *et al.*, 2016), que formula que quienes tienen un hijo –primero o posterior– deciden desplazarse a la periferia en la medida en que perciben que son áreas más apropiadas para la crianza, podría ayudarnos a explicar la inversión que se establece entre áreas urbanas y rurales en los niveles de fecundidad.

Los datos también muestran el impacto importante que tiene el diferencial de fecun-

GRÁFICO 4

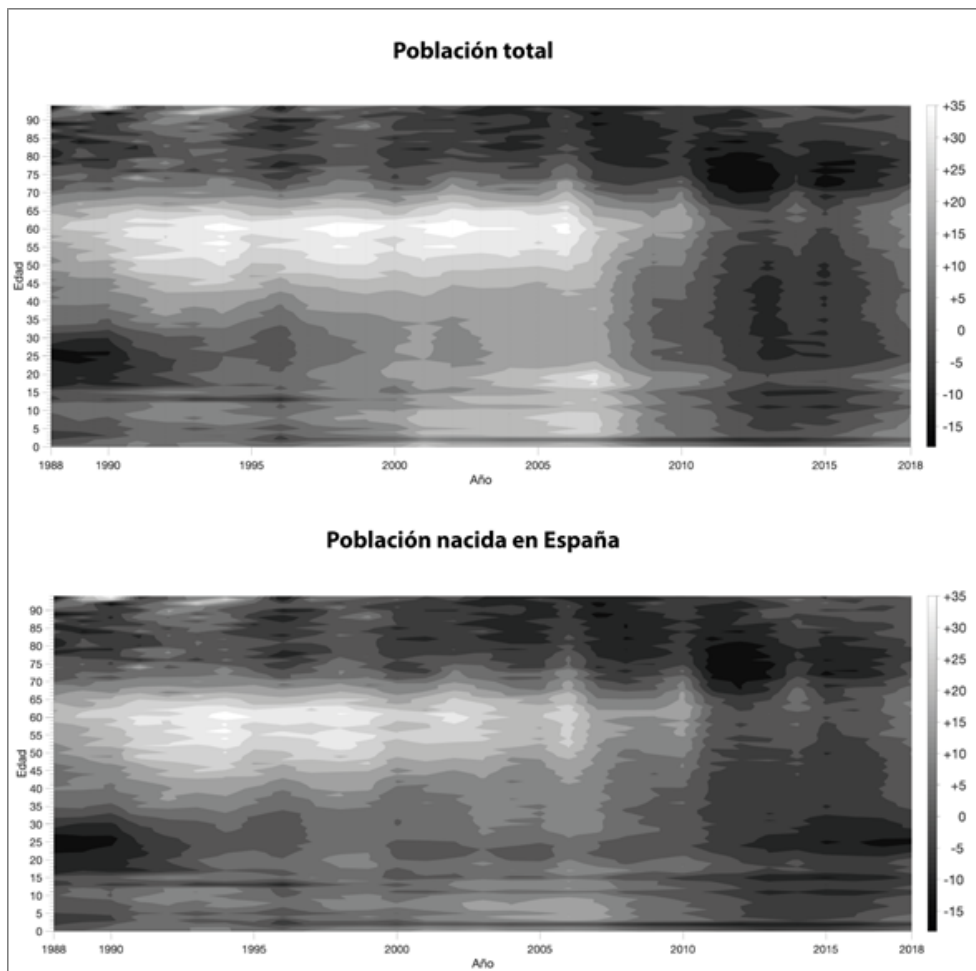
EVOLUCIÓN DE LA FECUNDIDAD POR HÁBITAT Y LUGAR DE NACIMIENTO DE LA MADRE, 2007-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de *Movimiento Natural de la Población y Padrón Municipal*, INE.

## GRÁFICO 5

## SALDOS MIGRATORIOS RURALES POR EDAD. ÍNDICE DE EFICIENCIA, 1988-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de *Estadística de Variaciones Residenciales*, INE.

didad de la población llegada del extranjero. Por ejemplo, en 2018 las madres extranjeras residentes en áreas rurales tenían un 32,5 por ciento más de hijos que las madres rurales nacidas en España. En las áreas rurales encontramos una situación polarizada: la fecundidad de las madres nacidas en España es más baja que en las áreas urbanas mientras que la fecundidad de la población extranjera alcanza los valores más altos. La crisis ha tenido un efecto notable reduciendo la fecundidad, especialmente de población extranjera, pero la recuperación ha sido más rápida para las madres rurales extranjeras.

Los datos son claros: la principal falla en el despoblamiento rural es la fecundidad y el principal pilar demográfico es ahora mismo el aporte natalista que realiza la población extranjera.

De cara a comprender el reto demográfico al que se enfrentan las áreas rurales, además de la cuestión natalista, es importante comprender la evolución de los movimientos migratorios y su efecto generacional. El gráfico 5 muestra la evolución durante las tres últimas décadas (desde 1988 hasta 2018) de los saldos migratorios, medidos en términos de índice de eficiencia

migratoria<sup>7</sup>. En la figura superior del gráfico 5 se observan nitidamente los efectos de la emigración juvenil de finales de los 80 (tonos oscuros en el entorno de los 25 años de edad) y el peso que, desde principios de los 90, adquieren los nuevos residentes de edades cercanas a la jubilación (tonos claros sobre la edad de 60 años).

A comienzos del siglo XXI se observa que los tonos claros se extienden sobre los distintos grupos etarios indicando ganancias poblacionales generalizadas casi para cualquier edad. Destaca que el rejuvenecimiento es elevado en torno a 2005 como resultado de los hijos que traen y reagrupan los inmigrantes que han venido alimentando las ganancias progresivas de población que se habían observado durante el siglo XXI.

La crisis de 2009 cambia los tonos de la figura de forma abrupta. Al poco tiempo de su inicio, en 2011, los datos muestran el paso de ganancias a pérdidas para todo el espectro de edades. La crisis no solo detiene la inmigración y reagrupación familiar, sino que también activa la emigración de población hacia áreas urbanas. No supone necesariamente una vuelta a los países de origen, sino un elemento que condiciona el arraigo rural de los recién llegados (Camarero y Sampedro, 2019). Dentro del impacto socio-demográfico de la crisis destaca especialmente la pérdida de población de mayor edad. Es un efecto claro y automático del cambio que han supuesto las condiciones de atención sanitaria y de cuidados. Muy recientemente, en 2017 y 2018, se comienza a ver ganancias en los grupos de edad intermedia como consecuencia de la activación de las corrientes de inmigración extranjera.

El contraste entre el gráfico del total poblacional respecto al de los nacidos en España deja constancia del efecto que ha tenido la recepción de población extranjera. La población autóctona ha protagonizado una emigración a contracor-

<sup>7</sup> El índice de eficiencia migratoria es la relación entre el saldo y el volumen migratorio. En este caso se define, para cada edad y año, como  $H = \frac{(I-E)}{(I+E)} \times 100$ , siendo I el número de inmigrantes y E el número de emigrantes, ambas cifras referidas a municipios menores de 10.000 habitantes. La dificultad de establecer tasas por desconocimiento de las poblaciones por edad y año contribuye a que este indicador pueda considerarse como un buen referente para establecer la intensidad de los fenómenos migratorios sobre un territorio. Oscila de +100 a -100, mostrando los valores positivos ganancias de población rural y los negativos pérdidas.

riente de la inmigración extranjera y aún hoy las pérdidas de población joven resultan muy significativas. El oscurecimiento de la franja de jóvenes nacidos en España desde 2011 denota la salida de los jóvenes más cualificados hacia el extranjero, como ya se había señalado previamente (Sáez, Ayuda y Pinilla, 2016; González-Leonardo, López-Gay y Recaño, 2019), en la que también participaron los jóvenes rurales.

## 6. LA INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS: ¿HACIA DÓNDE VAMOS?

La situación de delicado equilibrio generacional de la población rural es producto de nuevas y viejas dinámicas, de modo que la comprensión de sus orígenes resulta clave para el diseño de políticas específicas. Como es conocido, el éxodo rural produjo un incremento de la población de mayor edad. El protagonismo que tuvieron los jóvenes y la caída, tanto de la natalidad (si hay menos jóvenes hay también menos nacimientos) como de la fecundidad (el número de hijos por mujer se reduce respecto al de la generación anterior) hace que crezca proporcionalmente el número de ancianos. Además, las sociedades europeas reducen progresivamente su fecundidad y aumentan su esperanza de vida en el marco de la segunda transición demográfica (Kaa, 1987). España lidera el incremento en esperanza de vida y se encuentra entre los países de menor fecundidad, de modo que se sitúa en las posiciones de mayor envejecimiento de Europa. El cuadro 3 expresa esta situación:

La evidencia disponible confirma la persistencia del envejecimiento rural, aunque este se debe cada vez menos a la emigración masiva y guarda cada vez más relación con el proceso de envejecimiento global. El sobre-envejecimiento rural se disuelve dentro del envejecimiento generalizado. En el gráfico 6 se representa la evolución del peso del grupo de mayores de 75 años, que supera en la actualidad el 12 por ciento entre los habitantes rurales. Pero, como se deduce del cuadro derecho del gráfico en el que se muestra la diferencia entre ambas series, también se observa que las áreas urbanas convergen progresivamente hacia los valores del medio rural. En la sección anterior ya se había puesto de relieve la creciente importancia que estaba cobrando la emigración de ancianos rurales hacia las áreas



## CUADRO 3

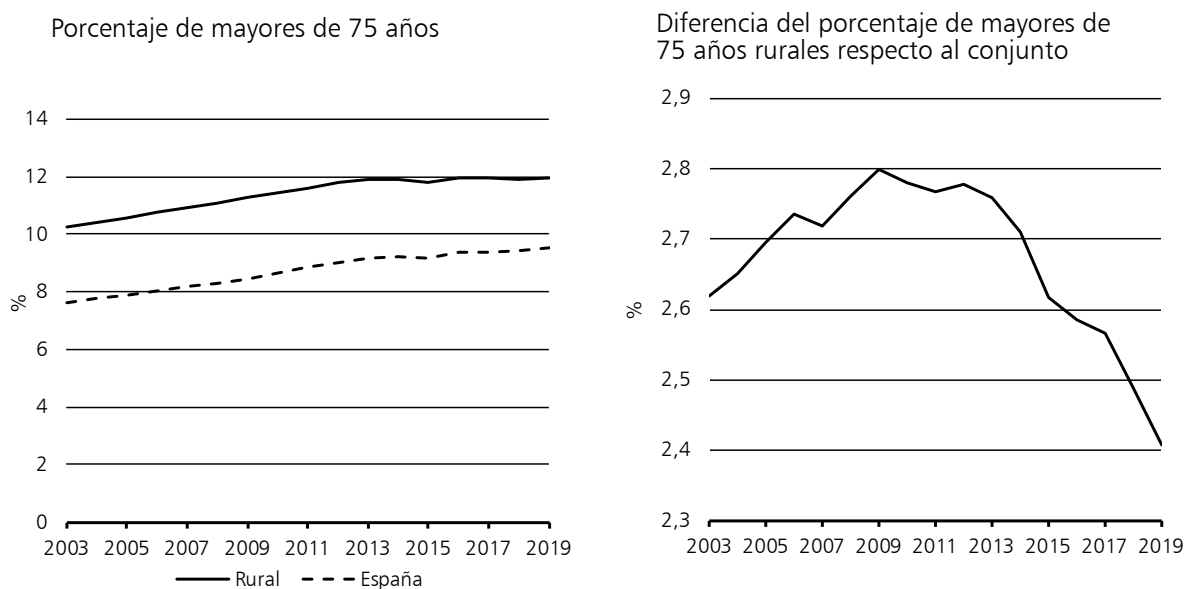
## REGIONES DE EUROPA CON EL PORCENTAJE MÁS ALTO DE MAYORES DE 80 AÑOS, 2018

Región (NUT3)	País	%
Evrytania	Grecia	15,3
Zamora	España	12,6
Ourense	España	12,3
Beira Baixa	Portugal	11,9
Lugo	España	11,8
Soria	España	10,9
León	España	10,8
Alto Tâmega	Portugal	10,7
Fokida	Grecia	10,7
Terras de Trás-os-Montes	Portugal	10,7
Creuse	Francia	10,6
Salamanca	España	10,4
Teruel	España	10,4
Alto Alentejo	Portugal	10,3
Beiras e Serra da Estrela	Portugal	10,2
Ávila	España	10,1

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

## GRÁFICO 6

## EVOLUCIÓN DEL ENVEJECIMIENTO POBLACIONAL, 2003-2019



Fuente: Elaboración propia a partir de Padrón Municipal Continuo, INE.

urbanas en busca de la cercanía residencial con los hijos/as dentro del intercambio generacional de cuidados.

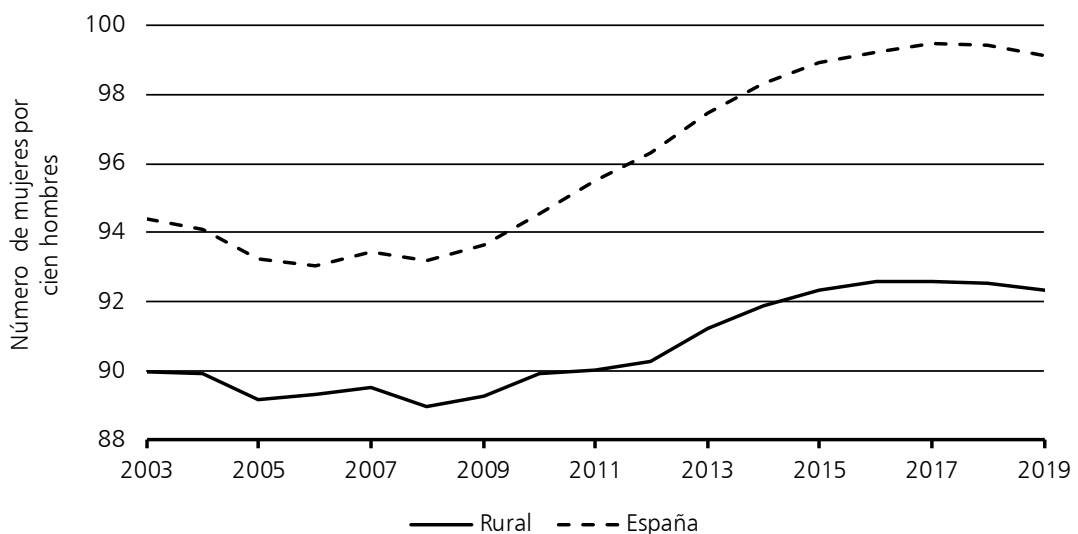
El proceso de modernización de mediados del siglo pasado despidió a una España agraria y a un medio rural de vocación agrícola. El proceso de desagrarización supuso un cambio notable de las expectativas vitales y del sistema de valores, así como un cambio en las relaciones entre las generaciones y entre los géneros. Un síntoma claro es el hecho de que la emigración juvenil de las áreas rurales estuvo protagonizada en mayor medida por las mujeres, que se fueron con una mayor intensidad que los hombres. Desde entonces se ha producido una progresiva masculinización de las áreas rurales (Camarero y Sampedro, 2008). Sin embargo, de los datos del gráfico 7 se desprende que en la actualidad no se alcanzan los valores extremos de masculinización juvenil observados durante la década de los 80 (Camarero, Sampedro y Vicente-Mazariegos, 1991). El número de mujeres por cada 100 hombres se acerca ligeramente a 100, es decir, una cifra idéntica de personas de cada sexo. Esta reducción del desequi-

librio se debe a la igualación de la intensidad migratoria juvenil para ambos sexos, que fue muy patente durante la crisis económica, mientras que entran casi tantas chicas como chicos debido a la feminización de la inmigración y la reagrupación familiar. Sin embargo, mientras las áreas rurales reducen su masculinización, las áreas urbanas aumentan su feminización por efecto de los flujos transnacionales de inmigración, crecientemente feminizada, hacia los centros metropolitanos europeos. En el conjunto de Europa destaca la situación de Alemania, con un contraste muy elevado entre sus áreas rurales en despoblamiento y masculinización y las áreas urbanas crecientemente feminizadas (Weist y Leibert, 2013).

Aunque la inmigración extranjera ha tenido como principal destino las áreas urbanas, los pueblos no han quedado al margen del proceso de inmigración. Como se ha venido destacando en los análisis anteriores, en España el mantenimiento de la población rural desde principios del siglo XXI ha sido posible gracias a la importante llegada de población extranjera. El impacto que tiene este grupo de nuevos resi-

GRÁFICO 7

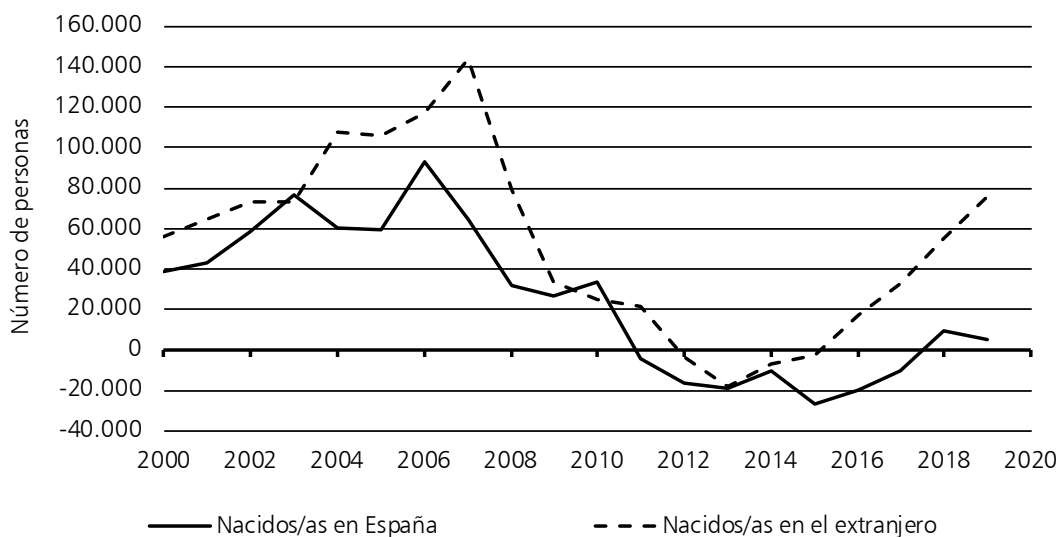
MUJERES DE 20-34 AÑOS POR 100 HOMBRES DE 20-34 AÑOS, MEDIO RURAL Y TOTAL DE ESPAÑA, 2003-2019



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del *Padrón Municipal Continuo*, INE.

GRÁFICO 8

## SALDOS MIGRATORIOS RURALES POR PAÍS DE NACIMIENTO, 2000-2019



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la *Estadística de Variaciones Residenciales*, INE.

denes es notable y creciente. Si bien la crisis ha tenido un efecto de reducción de entradas, aumento de salidas y paralización de la reagrupación familiar, este efecto parece pasajero. De hecho, el síntoma más fehaciente de debilitamiento de los síntomas de la crisis es que haya comenzado antes la revitalización demográfica de población extranjera que la de la población española, como se observa en el gráfico 8.

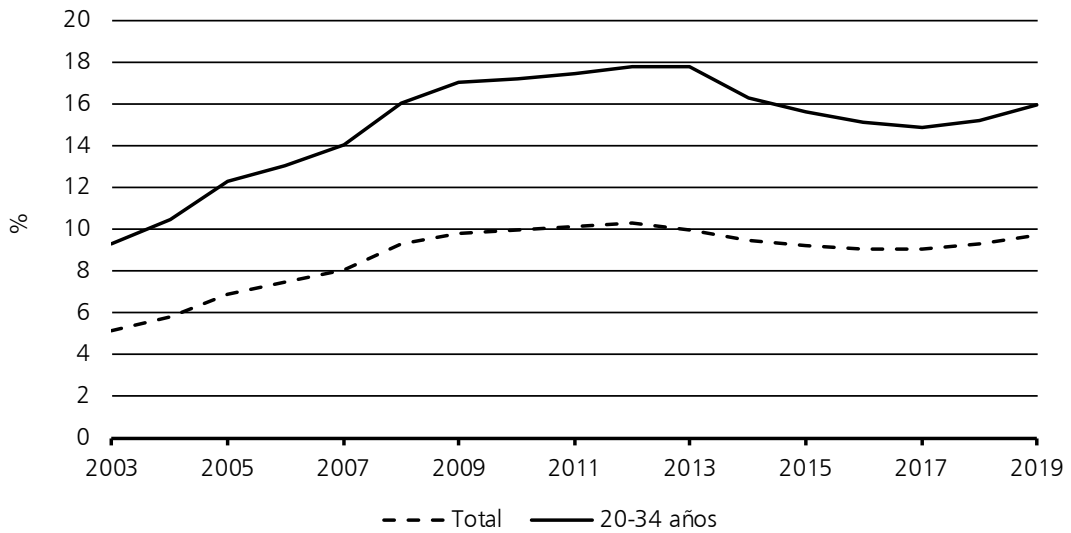
Hoy por hoy, las áreas rurales antes que despobladas son cosmopolitas, aunque este carácter es habitualmente negado. Las narrativas del desarrollo rural se establecen por lo general en términos identitarios, territoriales e historicistas y contribuyen a hacer invisibles a las poblaciones no autóctonas, mientras que el despoblamiento como cuestión no llega a reconocer la llegada de población porque solo mira hacia las salidas. Como se observa en el gráfico 9, los valores medios para el conjunto de España señalan que uno de cada diez habitantes rurales ha nacido fuera de España, cifra que entre las poblaciones jóvenes, activas y genésicas alcanza más del 15 por ciento. La inmigración modifica sustantivamente la estructura de la población rural. Es necesario destacar que existen grandes diferencias regionales en cuanto a

la importancia que tiene la población extranjera. Se podría trazar una diagonal desde el noreste al suroeste (mapa 1). En el noreste, en las áreas rurales del Valle del Ebro y en la dasicora madrileña uno de cada cuatro habitantes de la generación más activa y dinámica (20-34 años) ha nacido en el extranjero. En cierta medida, es en la España más despoblada donde más impacto tiene la entrada de población. En el otro extremo se sitúan Extremadura y el Valle del Guadalquivir, donde el despoblamiento tiene menor impacto y la población de origen extranjero se sitúa en valores mínimos.

El incremento de la diversidad cultural y sus efectos en un plazo inmediato no han sido suficientemente explorados en el contexto de la despoblación (Sampedro y Camarero, 2018). Es especialmente interesante atender al impacto que la inmigración tiene sobre las nuevas generaciones de habitantes rurales. El cuadro 4 muestra una estimación del efecto conjunto de la natalidad –los hijos de inmigrantes– y la entrada por inmigración/reagrupación de menores de 13 años en las áreas rurales. Este grupo se corresponde con la denominada segunda generación, los hijos de inmigrantes que han nacido aquí, y con la generación 1.5, los que llegan

GRÁFICO 9

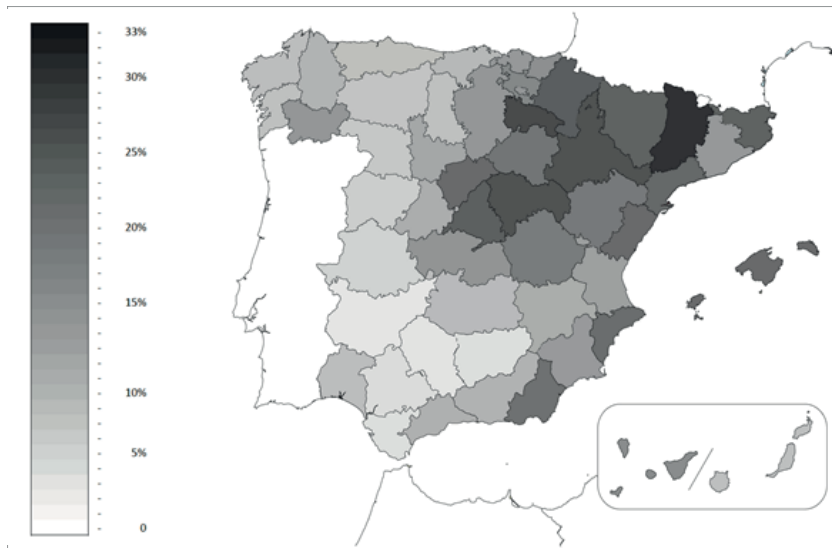
PROPORCIÓN DE POBLACIÓN RURAL NACIDA EN EL EXTRANJERO, 2003-2019



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del *Padrón Municipal Continuo*, INE.

MAPA 1

PORCENTAJE DE RESIDENTES RURALES NACIDOS EN EL EXTRANJERO, GRUPO DE 20-34 AÑOS, 2019



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del *Padrón Municipal Continuo*, INE.

CUADRO 4

## MENORES DE 13 AÑOS POR ORIGEN NACIONAL Y TAMAÑO DE HÁBITAT, 2018

	Nacionalidad española desde el nacimiento	Nacionalidad no española al nacimiento	Nacidos de madre nacida en el extranjero	Porcentaje de origen extranjero
<500 habitantes	45.197	9.870	5.379	25,2
501-1.000 habitantes	56.454	7.592	9.463	23,2
1.001-2.000 habitantes	98.440	7.518	11.089	15,9
2.001-5.000 habitantes	288.005	37.192	27.012	18,2
5.001-10.000 habitantes	434.962	49.661	56.115	19,6
>10.000	3.665.737	566.207	648.181	24,9
España	4.588.795	678.040	757.239	23,8

Fuente: Elaboración propia a partir de la *Encuesta Continua de Hogares 2018*, INE.

antes de los 13 años (Arcarons y Muñoz-Comet, 2018). Este grupo se encuentra a caballo entre la primera y la segunda generación de inmigrantes, puesto que ni son inmigrantes como la primera generación ni pertenecen estrictamente a la segunda generación porque nacieron fuera y aunque tienen conocimiento de sus lugares de origen, han sido, por lo general, escolarizados en las sociedades de destino. La suma de los que tienen nacionalidad extranjera al nacimiento y de los que han nacido de madre nacida en el extranjero<sup>8</sup> ofrece una estimación de la incidencia que ha tenido la inmigración en las próximas generaciones de habitantes rurales.

De los datos recogidos en el cuadro 4 se desprende que entre uno de cada cinco y uno de cada cuatro de los integrantes de las nuevas generaciones rurales son de origen extranjero. Esto define una realidad muy distinta a la que se transmite: el argumento de la despoblación oculta una importante renovación social y frena la potencialidad del cosmopolitismo como fuente de desarrollo económico.

<sup>8</sup> La nacionalidad, en la medida en que puede cambiar a lo largo de la vida suele evitarse como medida del origen de la población, prefiriéndose el lugar de nacimiento puesto que es invariable en el tiempo. La *Encuesta Continua* ofrece información sobre la nacionalidad en el momento del nacimiento y se utiliza esta cuando es distinta de la actual. Sin embargo, para las madres de los entrevistados no se dispone de dicha información y para el origen familiar se utiliza el lugar de nacimiento de la madre.

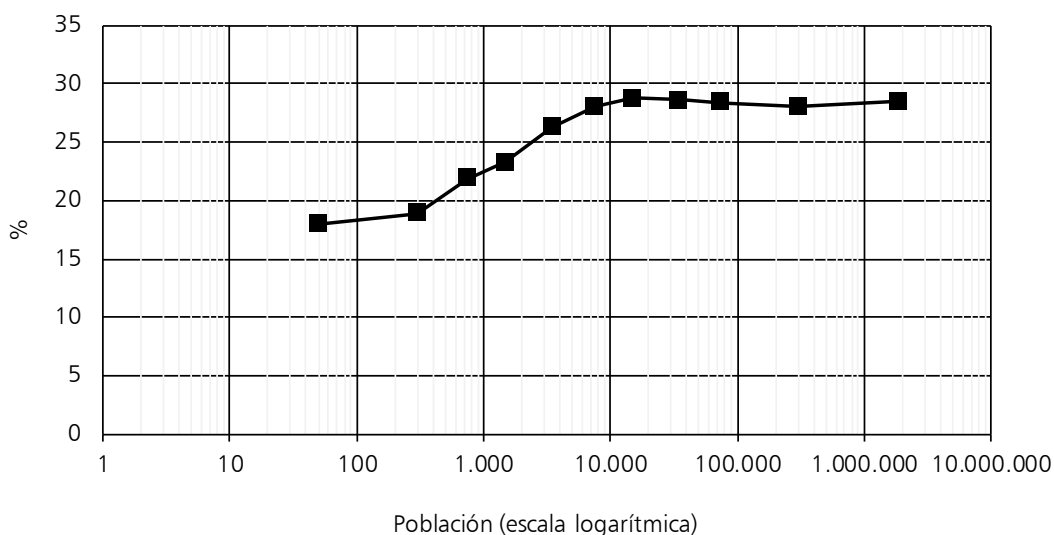
## 7. TENDENCIAS DE LA DESCAPITALIZACIÓN RURAL VERSUS LA CONCENTRACIÓN METROPOLITANA

El proceso de concentración demográfica tiene su reverso en la descapitalización social de las áreas rurales. La emigración juvenil no solo debilita la capacidad demográfica y genésica rural sino que supone también una pérdida del capital humano necesario para organizar el desarrollo económico y el bienestar social. El concepto de capital social condensa el solapamiento que muestran en la vida real las relaciones económicas y sociales y ha sido considerado como un factor que predispone para el desarrollo local (Garrido y Moyano, 2002). Por un lado, define la capacidad de los territorios de mantener culturas de colaboración y organización cívica, estructuras y redes sociales. Pero, por otro lado, también define la capacidad de promover proyectos, cambios o resiliencia frente a los retos que afronta el mundo rural. Los territorios ricos en capital social incrementan sus oportunidades y el bienestar social de su población (Li, Westlund y Liu, 2019).

El gráfico 10 muestra con claridad la concentración de las áreas rurales en términos de capital social, medido en vitalidad demográfica a través de la población de entre 25 a 44 años, que es donde se concentran las tasas de actividad y

GRÁFICO 10

PORCENTAJE DE POBLACIÓN ENTRE 25 Y 44 AÑOS POR TAMAÑO DE MUNICIPIO, 2018



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Continua de Hogares 2018, INE.

ocupación más elevadas, así como la capacidad genésica. Observamos que mientras en los municipios mayores de 10.000 habitantes casi la tercera parte de su población forma parte de este grupo de edad, para los de menor tamaño esta cifra se reduce a la cuarta parte e incluso por debajo de un quinto.

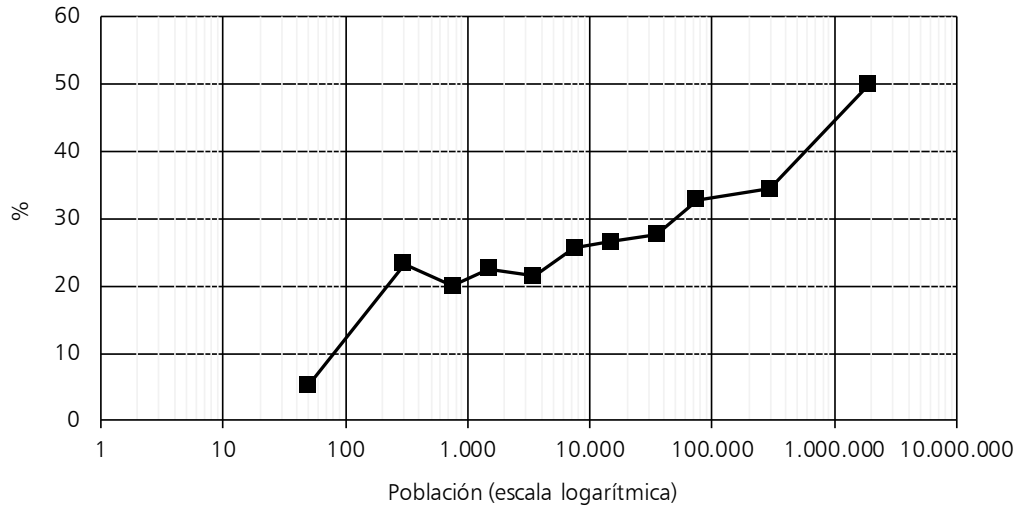
Asimismo, se observa una concentración de talento y capital cultural en las áreas metropolitanas (gráfico 11). Mientras que los universitarios rondan el 20 por ciento de la población entre 25 y 44 años en los municipios rurales, estas cifras llegan a doblarse en los grandes centros urbanos. El despoblamiento actual produce también un fuerte desequilibrio en recursos humanos y capacidad de innovación. Hay una fuerte desigualdad territorial en términos de conocimiento que dificulta que las economías locales se inserten en los flujos económicos. La retroalimentación entre la emigración y las dinámicas del conocimiento y el capital social genera círculos de declive que se transmiten a la larga en círculos de exclusión social. Diferentes estudios coinciden en señalar que las zonas europeas afectadas por la despoblación muestran una mayor tasa de deserción escolar y una mayor proporción de personas en riesgo de pobreza (Delivorias y Sabbati, 2015).

En este sentido, uno de los componentes del indicador de exclusión social AROPE (*At Risk of Poverty and/or Exclusion*), los hogares con baja intensidad de empleo<sup>9</sup>, constituye un elemento muy informativo de las dinámicas del mundo rural. La crisis ha supuesto un incremento generalizado de estos hogares durante el periodo 2009-2014 (gráfico 12). Las áreas rurales han alcanzado durante la crisis valores muy elevados de este indicador: cerca de un quinto de los hogares no llegaban a mínimos de ocupación. Y, aunque desde 2014 se observa que lentamente se van recobrando los valores anteriores a la crisis, no se reducen las diferencias rural-urbano en términos de exclusión. Al contrario, la crisis ha ampliado y cronificado la brecha rural. Precariedad y descualificación se concentran en las áreas rurales y se añaden a la falta de capital social. Este resultado es especialmente dañino para las áreas rurales porque reduce drásticamente su capacidad de inserción en las economías de la información.

<sup>9</sup> Personas de 0 a 59 años que viven en hogares en los que sus miembros en edad de trabajar lo hicieron menos del 20 por ciento de su potencial total de trabajo en el año anterior al de la entrevista.

GRÁFICO 11

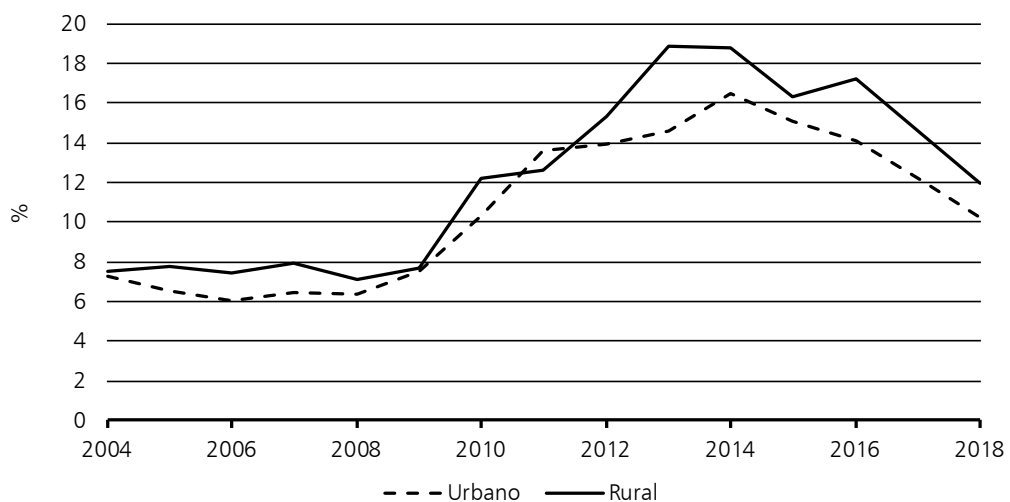
**PORCENTAJE DE POBLACIÓN CON ESTUDIOS UNIVERSITARIOS POR TAMAÑO DE MUNICIPIO, POBLACIÓN DE 25-44 AÑOS, 2018**



Fuente: Elaboración propia a partir de la *Encuesta Continua de Hogares 2018*, INE.

GRÁFICO 12

**PORCENTAJE DE PERSONAS EN HOGARES CON MUY BAJA INTENSIDAD DE EMPLEO, 2004-2018**



Nota: En zonas urbanas se han incluido las categorías de la clasificación *Degree of urbanisation* correspondientes a *Cities, towns and suburbs*.

Fuente: Elaboración propia a partir de *European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC)*, Eurostat.



## 8. MOVILIDADES: EL TERRITORIO MALLA

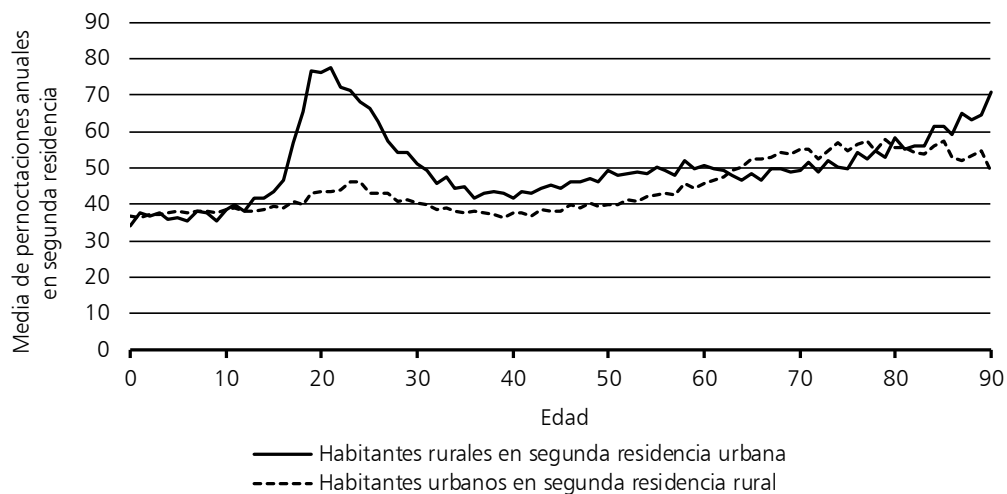
El debate sobre el vaciamiento rural evade una cuestión central en la consideración de la estructura territorial: la importancia que tiene la movilidad espacial en el funcionamiento de la sociedad contemporánea y en el contexto de las economías del signo-espacio (Lash y Urry, 1993). La separación entre una España rural y otra urbana es en gran medida una representación. Si hubiera frontera, la aduana estaría transitada sin descanso. Aunque hay una carencia importante de datos, los existentes muestran una continua intercomunicación entre áreas rurales y urbanas. Lamentablemente, la mejor foto disponible de la movilidad diaria y de los flujos poblacionales estacionales es relativamente antigua y pertenece al Censo de Población de 2011. Cuando se habla de población rural o urbana se hace referencia a los residentes registrados en un municipio, categoría que, en un contexto de fuerte movilidad, retrata de forma cada vez más imprecisa la presencia real y el uso que hacen los habitantes de los lugares. Se puede abordar la cuestión desde dos perspectivas. Por una parte, a través del análisis de la segunda residencia, indagando la estacionalidad y los ciclos de presencia que habitualmente

son por ocio y vacaciones, pero también por otros motivos como el acceso sanitario, laboral o educativo. Y, por otra parte, se puede analizar la movilidad diaria, regular y cotidiana a través de los desplazamientos entre residencia y lugar de trabajo o estudio.

El fenómeno de residentes urbanos (veraneantes, domingueros, hijos del pueblo o segundos residentes) tiene un peso importante. En un intento de valorar su impacto sobre los lugares vacíos, ahora se les denomina población vinculada. De media, los mayores de 60 años de la España urbana declaran pasar más de 50 noches al año, casi dos meses, en áreas rurales. Este fenómeno no sorprende. Lo que es menos conocido es el fenómeno inverso: los habitantes rurales que son estacionalmente segundos residentes urbanos. Los datos muestran una presencia muy importante también de este grupo (gráfico 13). De forma aproximada se puede señalar que de media los habitantes rurales se aproximan a los dos meses de residencia urbana. Entre las principales causas podemos mencionar el desplazamiento de mayores a los hogares de los hijos (para el acceso a pruebas médicas, por ejemplo), así como también las prácticas familiares de intercambio de cuidados. Pero el dato más revelador es el relativo

GRÁFICO 13

### PERNOCTACIONES EN SEGUNDA RESIDENCIA POR EDAD Y HÁBITAT DE ORIGEN Y DESTINO, 2011



Fuente: Elaboración propia a partir de Censo de Población 2011, INE.

al grupo de jóvenes en torno a los 20 años, que pasan cerca de 80 noches al año de media en residencia urbana. Este dato indica que los jóvenes rurales son rurales y urbanos a la vez. Los estudios y la inserción laboral les mantienen en un doble vínculo territorial. El reconocimiento de este hecho, la birresidencialidad, puede ser clave en el contexto de las políticas de arraigo poblacional.

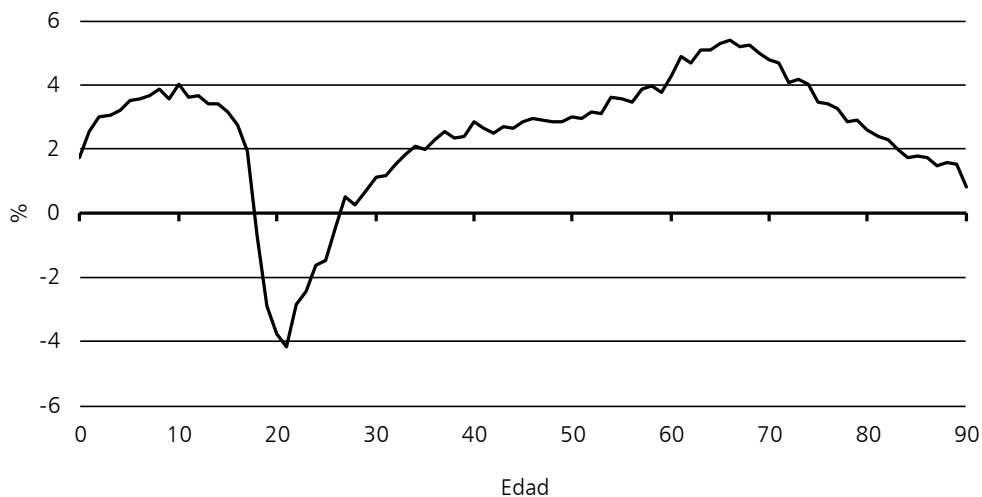
Estimaciones realizadas por Delgado y Martínez (2014) para las áreas rurales de Castilla y León revelan que gracias a la población flotante (veraneantes, segundos residentes y visitantes estacionales) durante el periodo estival la población rural llega a duplicarse holgadamente. Señalan que por cada habitante rural habría que añadir una media de 1,3 habitantes pertenecientes a esa población flotante. Por otra parte, según los datos censales sobre el número de noches que pasan las personas en segundas residencias rurales, el volumen real de la población rural residente durante todo el año debería aumentar un 2,6 por ciento. Esta cifra varía en función de la edad (gráfico 14) y podría suponer un incremento de más del 5 por ciento de la población en las edades de retiro activo. Es destacable también el peso de la población flotante en edades adolescentes, que apunta a que los

hijos de los veraneantes están contribuyendo a la revitalización estacional de los espacios rurales. Pero la estacionalidad también tiene un precio, la merma importante del tiempo que pasan los jóvenes residentes rurales en las áreas rurales. Hay pocos jóvenes y están poco tiempo en las áreas rurales. El acceso educativo y laboral les exige estrategias de vida multirresidenciales.

Que los pueblos se hayan convertido en áreas residenciales y que muchos de sus habitantes se desplacen diariamente para trabajar a lugares urbanos y periurbanos hace tiempo que ha dejado de sorprendernos. Según los datos del Censo 2011, al menos la tercera parte de los ocupados rurales se dirige diariamente a un centro urbano para desarrollar su labor. Estos datos, sin duda, son más elevados en la actualidad. Pero a su vez, y aquí reside la sorpresa, esta situación es compatible con su inversa. Se observa también que existe una fuerte dependencia de los mercados de trabajo rurales respecto de la mano de obra urbana (gráfico 15). Aproximadamente uno de cada cinco trabajos rurales es ocupado por un habitante urbano que se desplaza diariamente. He detectado previamente que el número de ocupados agrarios que residen en áreas urbanas y se desplazan diariamente a las explotaciones rurales está

GRÁFICO 14

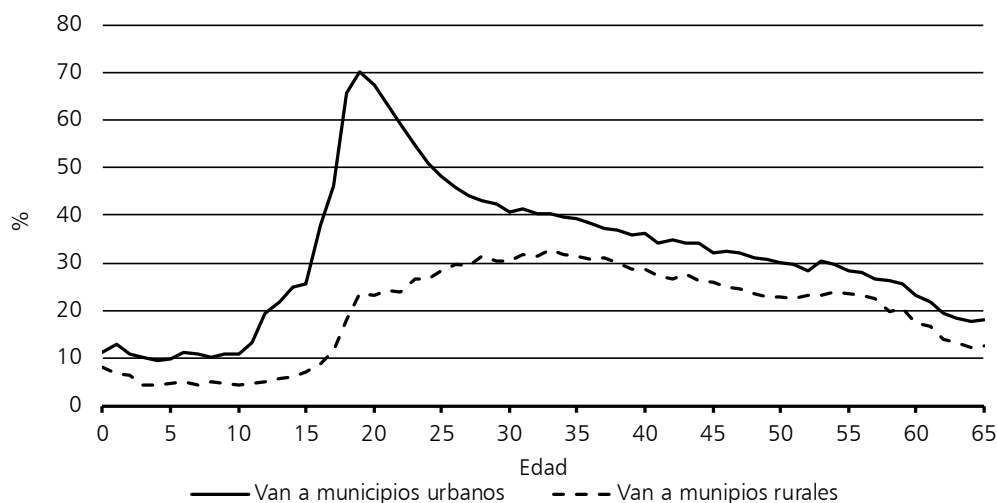
#### ESTIMACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN DEL BALANCE DE ESTANCIAS EN SEGUNDA RESIDENCIA SOBRE ÁREAS RURALES EN TÉRMINOS DE VOLUMEN DE POBLACIÓN, 2011



Fuente: Elaboración propia a partir del Censo de Población 2011, INE.

GRÁFICO 15

ESTUDIANTES Y OCUPADOS QUE SE DESPLAZAN DIARIAMENTE, POR EDAD, 2011



Notas: Van a municipios urbanos: proporción de estudiantes y ocupados residentes rurales que se desplazan. Van a municipios rurales: proporción de entradas de estudiantes/ocupados sobre estudiantes y ocupados con lugar de actividad/estudio en las áreas rurales. Se ha excluido a quienes trabajan en varios municipios (8,7 por ciento) o se desplazan al extranjero (0,4 por ciento).

Fuente: Elaboración propia a partir del *Censo de Población 2011*, INE.

en aumento (Camarero, 2017). En definitiva, la fotografía muestra una fuerte interrelación entre áreas rurales y urbanas. No tiene sentido seguir pensando las áreas rurales como mercados de trabajo locales. El territorio y los procesos de subsistencia económica se construyen a través de una malla de movilidad.

Los datos también advierten sobre el papel del sistema educativo en la configuración de las estructuras territoriales. Se observa con nitidez que a partir de los 10 años y especialmente de los 15, los jóvenes se hacen diariamente urbanos. A los 20 años el efecto combinado de estudios y de primera inserción laboral hace que aproximadamente 3 de cada 4 jóvenes se dirija de forma regular a un área urbana. Los datos, a pesar de no ser rabiosamente actuales, señalan claramente la tendencia de este fenómeno, que probablemente con estadísticas más actuales se observaría con mayor intensidad. La consideración del papel de las segundas residencias y del *commuting* confirma el doble carácter rural y urbano de los jóvenes rurales.

9. FINAL DE TRAYECTO: BRECHAS DE DESIGUALDAD

Las sociedades modernas se basan en la premisa de la igualdad en el acceso a oportunidades y los recursos. Esta cuestión continúa siendo un desafío importante para las zonas rurales. Por una parte, las carencias en términos demográficos impiden a las áreas rurales alcanzar volúmenes críticos en términos de capital social. En el contexto actual de avance de la economía del conocimiento la carencia de capital social en áreas rurales termina dirigiendo los procesos de innovación hacia las áreas urbanas y, consecuentemente, se acrecienta la marginalización de las áreas rurales. (Li, Westlund y Liu, 2019). Por otra parte, la distribución de los dispositivos de bienestar en función de criterios de demanda agregada, frente a criterios de equilibrio territorial, supone un menor acceso a los servicios públicos por parte de la población rural (Shuckmith y Brown, 2016; Bock, 2019).

Nos encontramos ante una concatenación de círculos viciosos: el *círculo de declive demográfico* que deteriora la posibilidad de revitalización poblacional de muchas áreas rurales (migración juvenil, envejecimiento); el *círculo de la accesibilidad* (precarización de infraestructuras, erosión del potencial económico); el *círculo de la formación* (bajo nivel educativo, descualificación, baja empleabilidad); y el *círculo del mercado de trabajo* (precarización del empleo local, emigración profesional y pérdida de talento) (Comisión Europea, 2008). Estas cuatro esferas de problemas rurales (demografía, accesibilidad, educación y mercado de trabajo) interactúan produciendo auténticas espirales de deterioro de las condiciones locales que amplifican las diferencias urbano-rurales en términos de oportunidades de desarrollo vital.

La brecha rural se refiere a la incapacidad de las áreas rurales para equipararse en los estándares de calidad de vida, servicios y oportunidades con los entornos urbanos (Camarero y Oliva, 2019). Puede definirse como el efecto acumulativo de diferentes procesos (demográficos, económicos, etc.) y disparidades (accesibilidades, mercados de trabajo, etc.). Estas diferencias y condicionantes tomadas en conjunto conforman un importante hándicap para el bienestar y el futuro de muchas áreas rurales insertas en fuertes desequilibrios y evidentes desigualdades.

Las desventajas territoriales a las que se enfrentan las áreas rurales exigen sobre sus habitantes un esfuerzo en movilidad a través de los desplazamientos cíclicos y diarios para acceder a los mercados laborales, educación y salud, ocio o bienes de consumo. La movilidad como principal mecanismo de reequilibrio vuelve a generar desigualdades en la medida en que el acceso a esta movilidad no es homogéneo. En las sociedades modernas existen fuertes interconexiones entre la movilidad física y social hasta el punto de que podemos considerar la movilidad al mismo nivel que la equidad o la individualidad en cuanto principios definitorios de la modernidad (Canzler, Kaufmann y Kesserling, 2008).

La distancia y la baja densidad de población afectan a las diferencias socioeconómicas (Hite, 1997; Malecki, 2003). En términos de oportunidades vitales, el hábitat rural continúa manteniendo notables disparidades. Como han indicado Shucksmith y Chapman (1998), estas características de los hábitats rurales (pequeños

pueblos, población dispersa y baja densidad) no han permitido una integración equitativa en las condiciones del Estado de bienestar. La distribución de políticas de bienestar basadas en criterios de demanda agregada, frente a criterios de equilibrio territorial, implica un menor acceso de la población rural a los servicios públicos (Shucksmith y Brown, 2016; ESPON, 2017; Bock, 2019). En la medida en que el lugar de residencia determina el acceso a las diferentes condiciones de bienestar colectivo, se condiciona la propia noción de ciudadanía.

La cuestión del despoblamiento es una llamada de atención sobre la ineficacia del modelo de desarrollo de aglomeración: dificulta la cohesión socio-territorial y desvaloriza el modelo de hábitat de baja densidad que caracteriza nuestro territorio y forma de vida. A lo largo de estas líneas he realizado un recorrido por los principales datos sobre el declive de las áreas rurales, pero también por los de su transformación. Se ha observado que el vacío demográfico convive con el incremento de la diversidad cosmopolita. Se ha dado cuenta de los desequilibrios demográficos y el hándicap que suponen en términos de exclusión territorial en el contexto de la economía del conocimiento. Se ha detallado la importancia que tiene la movilidad como soporte y pilar de la ruralidad. He querido drammatizar y combatir los titulares del despoblamiento que han llegado a recuperar, incluso, el término de *España moribunda* del aciago 98 decimonónico para referirse a la España rural<sup>10</sup>. He querido destacar que nos encontramos sobre todo ante un problema de injusticia social. La aceptación del modelo territorial de hábitat de baja densidad como legítimo, la superación del secular sentimiento de territorio yermo y despoblado y la inclusión de la brecha rural en términos de acceso a la condición ciudadana y dentro de las directrices de políticas del bienestar es el resumen de lo que les he querido contar.

## BIBLIOGRAFÍA

ALBEROLA, A. y GIMÉNEZ, E. (1997). Antecedentes colonizadores en la España del

<sup>10</sup> Sirvan como ejemplo la recurrencia de algunos titulares: 1.200 pueblos moribundos. Roberto Pérez. *ABC*. 17/03/2014. Los 1.319 pueblos moribundos de España. Roberto Pérez. *ABC*. 24/01/2018. La España moribunda. Fernando Miñana. *Las Provincias*. 29/01/2017. La España moribunda que a nadie interesa. Graciano Palomo. *El Confidencial*. 22/07/2017.

siglo XVIII. Proyectos y realidades en las tierras de la antigua corona de Aragón. *Revista Historia Económica*, 2, pp. 269-294.

ALMEIDA, M. (2015). El impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, en la distribución de competencias en materia de educación, salud, sanidad y servicios sociales. *REAF*, 22, pp. 219-263.

ARCARONS, A. y MUÑOZ-COMET, J. (2018). The 1.5 Immigrant Generation in Spain. Has the Employment Crisis Affected them in a Similar Way as the First Generation? *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 164, pp. 21-40.

BAYONA-I-CARRASCO, J., RUBIALES, M., GIL-ALONSO, F. y PUJADAS, I. (2016). Causas de las desigualdades territoriales en la fecundidad: un estudio a escala metropolitana en el área barcelonesa. *Revista de Geografía Norte Grande*, 65, pp. 39-63.

BERNARDI, F. y REQUENA, M. (2003). La caída de la fecundidad y el déficit de natalidad en España. *RES*, 3, pp. 29-49.

BOCK, B. (2019). Rurality and multi-level governance. Marginal rural areas inciting community governance. En M. SCOTT, N. GALLENT y M. GKARTZIOS (eds.) *The Routledge Companion to Rural Planning*. Routledge: New York, pp 103-113.

CABALLERO, F. (1864). *Fomento de la población rural*. Madrid: Imprenta Nacional.

CAMARERO, L. (2017). Trabajadores del campo y familias de la tierra. Instantáneas de la desagrarización. *Ager*, 23, pp. 163-195.

—. (2019). Los patrimonios de la despoblación. La diversidad del vacío. *Revista Patrimonio Histórico*, 98, pp. 50-69.

CAMARERO, L. y OLIVA, J. (2019). Thinking in rural gap: mobility and social inequalities. *Palgrave Communications*, 5(95), pp. 1-7.

CAMARERO, L. y SAMPEDRO, R. (2008). ¿Por qué se van las mujeres? El continuum de movilidad como hipótesis explicativa de la masculinización rural. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 124, pp. 73-105.

—. (2019). Despoblación y ruralidad transnacional: crisis y arraigo rural en Castilla y León. *Economía Agraria y Recursos Naturales*, 19(1), 59-82.

CAMARERO, L., SAMPEDRO, R. y VICENTE-MAZARIEGOS, J. (1991). *Mujer y Ruralidad. El círculo quebrado*. Madrid, Instituto de la Mujer.

CANZLER, W., KAUFMANN, V. y KESSERLING, S. (eds.) (2008). *Tracing Mobilities. Towards a Cosmopolitan Perspective*. London: Routledge.

CHRISTALLER, W. (1966). *Central Places in Southern Germany*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall. (e.o. 1933).

COMISIÓN EUROPEA. (2008). *Poverty and Social Exclusion in Rural Areas*. Final Study Report. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. Unit E2. Disponible en: <https://ephthinktank.eu/2016/12/16/rural-areas-and-poverty/> [Acceso 30-julio-2019].

COLLANTES, F. y PINILLA, V. (2019). *¿Lugares que no importan? La despoblación de la España rural desde 1900 hasta el presente*. Zaragoza: Prensas de la Universidad de Zaragoza.

COSTA, J. (1911). *Política Hidráulica. (Misión social de los riegos en España)*. Madrid: Biblioteca J. Costa.

DELGADO, J. M. y MARTÍNEZ, J. L. (2014). Importancia de la población flotante en los municipios rurales del interior peninsular. Análisis de la situación en Castilla y León. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 65, pp. 207-229.

DELIVORIAS, A. y SABBATI, G. (2015). EU demographic indicators: Situation trends and potential challenges. *EPRS*, 2015. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/551335/EPRS\\_BRI\(2015\)551335\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/551335/EPRS_BRI(2015)551335_EN.pdf) [Acceso 10-marzo-2020].

ESPON (2017). *Policy Brief: Shrinking rural regions in Europe. Towards smart and innovative approaches to regional development challenges in depopulating rural regions*. Publicado el 23 de octubre. Disponible en: <https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/ESPON%20Policy%20Brief%20on%20Shrinking%20Rural%20Regions.pdf> [Acceso 30-julio-2019].

FEMP. (2017). *Población y despoblación en España 2016*. Informe de la Comisión de Despoblación de la Federación Española de Municipios y Provincias. Disponible en: [http://femp.femp.es/files/566-2117-archivo/20170125%20informe\\_despoblacion.pdf](http://femp.femp.es/files/566-2117-archivo/20170125%20informe_despoblacion.pdf) [Acceso 10-marzo-2020].

FERNÁNDEZ, X. y LAGO, S. (2014). El modelo de financiación autonómica desde la perspectiva de los gobiernos autonómicos. *Investigaciones Regionales*, 30, pp. 159-196.

GARRIDO, F. y MOYANO, E. (2002). Capital social y desarrollo en zonas rurales: Un análisis de los programas Leader II y Proder en Andalucía. *Revista Internacional de Sociología*, 33, pp. 67-96.

GONZÁLEZ-LEONARDO, M., LÓPEZ-GAY, R. y RECAÑO, J. (2019). Descapitalización educativa y segunda oleada de despoblación. *Perspectives Demographiques*, 16, pp. 1-4.

HERZOG, T. (2010). Reconquista y repoblación: modelos ibéricos, realidades americanas y respuestas peninsulares (siglos XI-XVIII). En A. DUBET y J. RUIZ, J. (eds.). *Las monarquías española y francesa (siglos XVI-XVIII)*. pp. 45-55. Madrid: Casa de Velázquez.

HIGGS, G. (ed.) (2003). *Rural services and social inclusion*. London: Pion.

HITE, J. (1997). The Thunen Model and de New Economic Geography as a Paradigm for Rural Development Policy. *Review of Agricultural Economics*, 19(2), pp. 230-240.

INFANTE-AMATE, J., VILLA, I., JIMÉNEZ, F., MARTÍN, M. M., LÓPEZ, D. M., CUNFER, G. y DE MOLINA, M. G. (2016). The rise and fall of the cortijo system: scattered rural settlements and the colonization of land in Spain's Mediterranean mountains since 1581. *Journal of Historical Geography*, 54, pp. 63-75.

KAA, D. VAN DE (1987). Europe's Second Demographic Transition. *Population Bulletin*, 42(1), pp. 1-59.

KULU, H. y BOYE, P. (2009). High Fertility in City Suburbs: Compositional or Contextual Effects? *European Journal of Population*, 25, pp. 157-174.

LAMO, J. (2010). La lucha contra el déficit:

¿una nueva Desamortización? En *ABC*, 27 de mayo de 2010.

LASH, S. y URRY, J. (1993). *Economies of Signs & Space*. London: SAGE.

LI, Y., WESTLUND, H. y LIU, Y. (2019). Why some rural areas decline while some others not: An overview of rural evolution in the world. *Journal of Rural Studies*, 68, pp. 135-143.

MALECKI, E. J. (2003). Digital development in rural areas: potentials and pitfalls. *Journal of Rural Studies*, 19(2), pp. 201-214.

MENÉNDEZ-PIDAL, R. (1960). Repoblación y tradición en la cuenca del Duero. En M. ALVAR LÓPEZ, M. (dir.), *Enciclopedia Lingüística Hispánica*, T. I, Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

MOSELEY, M. y OWEN, S. (2008). The future of rural services in rural England: The drivers of change and a scenario for 2015. *Progress and Planning*, 69, pp. 93-130.

PAZO, A. y MORAGÓN, M. (2018). El despoblamiento en Galicia: la visualización de la "catástrofe". *Ager*, 24, pp. 123-154.

PERPIÑÁ, R. (1954). *Corología. Teoría estructural y estructurante de la población de España (1900-1950)*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones científicas.

PONZ, A. (1988). *Viaje de España*. Volumen 1: Tomos I-IV. Madrid: Aguilar. (e.o. 1787).

RAMOS, J. (2012). La economía en el viaje de España de Antonio Ponz: Contexto de ideas y contraste con la mirada extranjera. *Biblio 3w Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, XVII(981). Disponible en: <http://www.ub.edu/geocrit/b3w-981.htm> [Consultado 18-marzo-2020].

RODRÍGUEZ-POSE, A. (2018). The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(1), 189-209.

SÁEZ, L., AYUDA, M. y PINILLA, V. (2016). Pasividad autonómica y activismo local frente a la despoblación en España: el caso de Aragón analizado desde la Economía Política. *AGER*, 21, pp. 11-41.

SAMPEDRO, R. y CAMARERO, L. (2018). Foreign Immigrants in Depopulated Rural Areas: Local Social Services and the Construction of Welcoming Communities. *Social Inclusion*, 6(3), pp. 337-346.

SÁNCHEZ-ALBORNOZ, C. (1966). *Despoblación y repoblación del Valle del Duero*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Instituto de Historia de España.

SHUCKSMITH, M. y BROWN, D. (2016). Framing Rural Studies in the Global North. En M. SHUCKSMITH and D. BROWN (eds.), *Routledge International Handbook of Rural Studies*, pp. 1-26. New York: Routledge.

SHUCKSMITH, M. y CHAPMAN, P. (1998). Rural Development and Social Exclusion. *Sociologia Ruralis*, 38(2), pp. 225-242.

TOLOSANA, E. (2018). Crisis, austeridad y áreas rurales: estudio cualitativo de las percepciones sobre los impactos en el sistema sanitario y la salud en Navarra, España. *Saúde e Sociedade*, 27(3), pp. 898-908.

WEIST, K. y LEIBERT, T. (2013). *SEMIGRA Selective Migration and unbalanced Sex Ratio in Rural Regions*. Targeted Analysis 2013/2/15 [en línea] Leibniz Institute for Regional Geography, ESPON. Disponible en: <https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/SEMIGRAInterim-Reportwith-Annex.pdf> [Consultado el 27 de septiembre de 2019].

WOODS, M. (2005). *Rural geography. Processes, responses and experiences in rural restructuring*. London: Sage.





# Arraigo de nuevos residentes y revitalización rural: posibilidades y limitaciones de una relación simbiótica

MARÍA JESÚS RIVERA ESCRIBANO\*

## RESUMEN

Este artículo aborda las cuestiones de la migración prorrural y las dificultades que los nuevos residentes rurales encuentran a la hora de arraigarse definitivamente en la localidad de destino. Frente al problema del envejecimiento poblacional y el progresivo declive demográfico de ciertos enclaves rurales, los nuevos residentes rurales representan un elemento dinamizador que puede contribuir a la revitalización de dichos lugares. No obstante, el proceso de arraigo es, en muchas ocasiones, largo y difícil y puede hacer fracasar el proyecto de vida que alentó la migración prorrural y, junto a este, la mencionada revitalización rural.

## 1. DESPOBLACIÓN, MIGRACIÓN PRORRURAL Y REVITALIZACIÓN RURAL

En la actualidad asistimos a un debate de creciente visibilidad en las agendas política y mediática, a menudo, bajo los términos de la *España vacía* o la *España vaciada*.

\* Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU) (mjesus.rivera@ehu.eus).

Si bien ambos términos reflejan planteamientos de partida que podrían parecerse diferentes, los dos nos confrontan con el problema de la despoblación que experimentan determinadas poblaciones rurales debido a su evidente dificultad para arraigar población de modo permanente (Consejo Económico y Social, 2018; Ministerio de Política Territorial y Función Pública, 2019). Este proceso de despoblación no es exclusivo de España, sino que, con características propias, se experimenta en distintos países y regiones. En el contexto europeo, se ha alertado de este fenómeno y de sus consecuencias para los territorios rurales de la Europa del Sur (ESPON, 2018). Un fenómeno en el que intervienen multitud de factores de índole social, económica, medioambiental y cultural y que no puede desvincularse de otros temas como la cohesión territorial, la justicia social, los servicios rurales de bienestar, el envejecimiento poblacional, los medios públicos de transporte o la conectividad.

Esta dificultad para arraigar población de manera permanente podemos leerla poniendo el acento en dos cuestiones diferentes, pero intrínsecamente conectadas. Por un lado, podemos interrogarnos por qué está siendo tan complicado para algunos territorios rurales retener a su propia población, inmersa en un proceso cada vez más acusado de envejecimiento y mas-

culinización. Por otro lado, podemos también preguntarnos por qué es tan difícil la llegada de nueva población residente a ciertos enclaves rurales y, lo que sería más decisivo, por qué el arraigo de esta población es, a menudo, tan frágil que no permite su asentamiento definitivo, a medio o largo plazo. De hecho, la llegada de nuevos residentes que conlleva la migración prorrural a estos enclaves en proceso de recesión demográfica ha sido contemplada, a veces, como un posible motor de una nueva ruralidad que contribuya a revitalizar las áreas y a frenar este proceso de despoblación. No obstante, la llegada y el arraigo de los nuevos residentes no es siempre un proceso fácil. Al contrario, con frecuencia, deben afrontar dificultades de diverso tipo que hacen peligrar el proyecto vital que les llevó allí y, con ello, el papel que podían desempeñar en la revitalización y sostenibilidad de las áreas rurales.

A partir de aquí, este artículo se estructura del siguiente modo. En el siguiente apartado se introducen algunos elementos del estudio de las migraciones prorrurales y del proceso de arraigo de los nuevos residentes en el territorio. En el tercer apartado se exponen de manera sucinta tanto la zona de estudio como la metodología utilizada para la obtención de los datos que sustentan esta reflexión<sup>1</sup>. El apartado cuarto presenta algunos de los resultados obtenidos en relación con las posibilidades y obstáculos de los nuevos residentes rurales para instalarse definitivamente en el enclave rural. Finalmente, se plantean algunas líneas de reflexión para el debate en torno a la posibilidad, real o no, de que los nuevos residentes rurales puedan contribuir a la revitalización de los enclaves en proceso de despoblación.

<sup>1</sup> Este artículo se basa en el análisis de datos obtenidos en el contexto del proyecto *Estudio comparativo del impacto de nuevos residentes en diferentes escenarios de ruralidad: actores, prácticas y discursos*. Este proyecto, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad (CSO2011/27981), tenía como objetivo el estudio del impacto de la llegada de nuevos residentes a distintas áreas rurales y del posible éxito o fracaso de estas estrategias. El estudio se centraba en tres estudios de caso diferentes: la comarca fresera de Huelva, el área metropolitana de Pamplona y el área de influencia del parque natural de Sierra de Francia-Las Batuecas, en Salamanca. En los tres casos, el contexto de cada ruralidad representaba un escenario concreto para la vida cotidiana de los nuevos residentes rurales con unas características propias que limitan y delimitan sus experiencias. Es el último de estos casos el que sirve como punto de partida para la reflexión de este artículo.

## 2. EL ESTUDIO DE LAS MOTIVACIONES DE LAS MIGRACIONES PRORRURALES Y EL ARRAIGO DE LOS NUEVOS RESIDENTES EN EL TERRITORIO

Desde sus inicios en el pasado siglo, la llegada de nuevos residentes a las áreas rurales en lo que se ha dado en llamar “migraciones prorrurales” ha despertado un gran interés como reflejo de un cambio de una sociedad crecientemente globalizada, de carácter postmoderno, pero también de repliegue y crítica de la vida en la ciudad (Halfacree, 1997). De hecho, en este proceso de migración urbano-rural confluyen una serie de procesos relacionados con la transformación económica y social de la sociedad como la revalorización de lo rural en línea con una concepción posproductivista de la ruralidad, la crisis del modelo de vida urbana o el florecimiento del turismo rural y medioambiental que se superpone a una economía agraria cada vez más debilitada. Conforme esta tendencia migratoria se expandía, la propia heterogeneidad de los nuevos residentes rurales se ampliaba y visibilizada. Así, a una migración eminentemente protagonizada por unas clases medias profesionales se le fueron añadiendo nuevos perfiles bajo nuevas etiquetas como neorrurales, migración de retorno, migración de retiro, migración laboral, etc. que respondían a una pluralidad de contextos y motivaciones (v.gr. Bijker, 2012; Camarero, 2009; Oliva, 2010; Rivera, 2007a; Stockdale, 2014).

En el caso de España, este fenómeno se inició con cierto retraso respecto a lo que se había experimentado en el contexto del Norte Global (Kontuly, 1998). No obstante, a partir de su observancia a través de los registros en la segunda mitad de la década de los ochenta (Camarero, 1993), la tendencia de las migraciones prorrurales adquieren también un creciente interés dando lugar a numerosos estudios que se centran en distintos aspectos (v.gr. Collantes *et al.*, 2014; Haug, Dann y Mehmetoglu, 2007; Morén-Alegret, 2008; Pérez Rubio y Sánchez-Oro, 2012; Rivera, 2007b; Ruiz, Izquierdo y Rivera, 2019; Sampedro y Camarero, 2018). Una parte importante de estos estudios se han centrado en el análisis de los motivos por los que una población determinada decide dejar la ciudad para irse a vivir al campo.

En la aproximación al estudio de estas motivaciones hay que destacar dos aportaciones relevantes. En primer lugar, la perspectiva *pull-and-push factors* que intenta discriminar si esta apuesta residencial viene motivada por factores relacionados con la repulsión –o incluso la expulsión– de la ciudad (falta de trabajo, ritmo de vida urbano, hacinamiento poblacional, contaminación, etc.) o por factores relacionados con la propia capacidad de las áreas rurales para atraer nueva población (menor coste de vida, atractivo de la naturaleza o un mercado laboral más propicio). En segundo lugar, desde que se identifica un componente representacional a la hora de elaborar la decisión de abandonar la ciudad y establecer la residencia principal en un entorno rural (Halfacree, 1994), un creciente número de estudios van a corroborar la importancia de esta dimensión simbólica según la cual las imágenes del idilio rural, de una vida en armonía con los ritmos de la naturaleza constituyen un elemento clave a la hora de entender las migraciones prorrurales.

Pero para comprender el papel que los nuevos residentes rurales pueden tener en la revitalización de las áreas rurales es necesario interrogarse no sólo por los motivos que les llevaron a abandonar la ciudad y embarcarse en la vida rural, sino también por qué se quedan y bajo qué circunstancias abandonarían el lugar (Halfacree y Rivera, 2013). Es decir, atender también a los factores que les va a permitir arraigarse de modo permanente en el lugar o les va a forzar a abandonar el lugar y regresar a la ciudad o bien intentar desarrollar su proyecto de vida en otro destino rural.

### 3. LA MIGRACIÓN PRORRURAL EN EL PARQUE NATURAL DE LA SIERRA DE FRANCIA-LAS BATUECAS (NOTAS METODOLÓGICAS DE UN ESTUDIO DE CASO)

La investigación que da lugar a este artículo se basa en una aproximación biográfica y holística de las migraciones prorrurales en la que la motivación no es explicada exclusivamente a partir de determinados factores aislados, sino desde la confluencia de varios factores y del sentido que adquiere la decisión no en un momento concreto sino en el conjunto de

la biografía y del proyecto vital de la persona (Halfacree y Boyle, 1993; Moon, 1995; Oliva y Rivera, en prensa; Rivera, 2013; Stockdale y Catney, 2004). De este modo, se busca acceder a una diversidad de experiencias migratorias teniendo en cuenta no solo las representaciones sociales del lugar sino también una amplia variedad de expectativas sobre la nueva vida en el medio rural y otros aspectos importantes como la propia biografía residencial, las limitaciones económicas, o las necesarias condiciones para el éxito de la apuesta vital de los nuevos residentes rurales.

El área de estudio es un área montañosa de una extensión de 464,03 km<sup>2</sup> situada en la provincia de Salamanca, limítrofe con Extremadura y cercana a la frontera con Portugal. Esta área comprende un total de quince municipios que, en 2019, registraban una población total de 4.507 habitantes distribuidos en pequeños enclaves caracterizados por el envejecimiento de su población y un proceso persistente de despoblación. Si bien el sector agrícola sigue presente como actividad económica en la zona, en su conjunto se aprecia una creciente orientación de la economía local hacia el sector servicios, especialmente aquellos vinculados al turismo rural, producción y comercialización de productos artesanos, etc. Con todo, también es un área cuyos enclaves han atraído de modo desigual, y con desigual éxito, a nuevos residentes. En concreto, la discusión expuesta en este artículo se basa en lo expresado en una serie de entrevistas semiestructuradas realizadas a un total de 20 nuevos residentes rurales llegados al área de estudio entre dos y nueve años antes. La muestra se realizó teniendo en cuenta sexo, edad, años viviendo en el municipio y actividad laboral.

### 4. EL ARRAIGO DE LAS MIGRACIONES PRORRURALES EN LA RURALIDAD REMOTA. EL FRÁGIL EQUILIBRIO ENTRE EL ÉXITO Y EL FRACASO DE LOS NUEVOS RESIDENTES

Como se había observado en estudios anteriores, las motivaciones de los nuevos residentes para trasladar su residencia de la ciudad al campo son diversas, apreciándose la confluencia de varios factores distintos, a menudo,

tanto de repulsión (o expulsión) como de atracción. En el caso analizado, las narrativas de los nuevos residentes entrevistados muestran un trasfondo representacional compartido a la hora de evaluar positivamente categorías como la calidad de vida, la vida rural, la comunidad, etc. No obstante, este trasfondo no resulta suficiente para llevar a la práctica la migración prorural. De hecho, esta tendencia parece activarse cuando se dan también otros importantes factores como el desempleo, el deseo de cambiar de vida, posesión de cierto capital económico y social en la zona de destino, etcétera.

Tras la casuística particular de los nuevos residentes, se aprecian dos esferas distintas de motivación que podrían caracterizarse como de *utopía de arraigo* y *distopía pragmática* (Rivera, 2007a). En el primer caso, nos encontramos con una población para la que la llegada al lugar supone una especie de apuesta vital de futuro y que persigue un cambio global de vida. En el segundo caso, por el contrario, los nuevos residentes se ven obligados a trasladarse a vivir a la zona rural en lo que representaría más una apuesta instrumental de supervivencia presente. Las principales características de estas dos orientaciones se sintetizan en el cuadro 1.

En el caso en el que la ruralidad remota representa una apuesta vital de futuro, encontramos aquellas personas que, habiendo, o no,

tenido experiencia en el entorno rural, ven en este un medio en el que vivir en contacto con la naturaleza, dónde tener una mayor calidad de vida, dónde vivir en armonía en una pequeña comunidad, etc. Junto a la importancia que adquieren las representaciones de lo rural a la hora de tomar esta decisión, sus protagonistas buscan también un cambio global de vida no solo en el plano laboral, sino también en una dimensión más afectiva y emocional.

“(…) Cuando nosotros estábamos viviendo en la ciudad, yo tenía claro que nos queríamos venir a vivir al pueblo, porque, la siguiente parte de la historia es que después [de una primera experiencia laboral en la zona], decidimos liar-nos la manta a la cabeza, como se suele decir y nos vinimos a crear una pequeña empresa, por hacer un proyecto, que no era un proyecto económico, sino que era un proyecto económico y de vida 50% y 50%. O sea, queríamos vivir en un pueblo. (...) Lo que te atrae es la naturaleza de la zona y el potencial que tiene a la hora de vivir, de explorar, de conocer y de estar en un sitio en el que te sientes mucho más a gusto que en un sitio donde no hay naturaleza” (hombre, 35 años, producción ecológica de aceite de oliva y comercialización).

CUADRO 1

## PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LAS ORIENTACIONES OBSERVADAS

	<i>Distopía pragmática</i>	<i>Utopía de arraigo</i>
Protagonistas	Población exurbana (nacional) Vínculos familiares en el lugar	Población exurbana (nacional y extranjera)
Motivaciones	Estrategia de supervivencia	Búsqueda de un cambio de vida
Proceso de llegada	Red familiar (casa, negocio)	Asociación local para el asentamiento de nuevos pobladores Conocimiento de nuevos residentes en la zona Llamamiento de la administración para repoblar y mantener servicios
Obstáculos	Mantenimiento de la actividad laboral	Vivienda Mantenimiento de la actividad laboral Dificultad de integración social

Fuente: Elaboración propia.

En el caso de la ruralidad remota como un espacio de supervivencia, hablamos de una población que encuentra en el medio rural un entorno desde el que gestionar mejor su vida. Es especialmente reseñable el hecho de que esta población estaba atravesando una situación de profunda crisis en la ciudad y encuentran en el pueblo un lugar para sobrellevar más fácilmente la crisis. En la mayoría de los casos se trataba de personas cuyas familias eran originarias del lugar, si bien lo habían abandonado para trasladarse a la ciudad en los años de industrialización. Este vínculo les permitía tener en el lugar un importante capital de partida como una casa familiar (frente al problema de tener que pagar un alquiler o una hipoteca en la ciudad), un negocio local en el que trabajar tras haber perdido el empleo a consecuencia de la crisis, un huerto en el que cultivar los propios alimentos, familia, etc. Es en este sentido en el que el nuevo lugar se considera un territorio de supervivencia vital. Esta realidad se ejemplifica en el caso de una familia que, tras las dificultades de los hijos para encontrar trabajo en distintas ciudades, se trasladan al pueblo del que proviene la familia para hacerse cargo del negocio que un pariente dejaba por jubilación:

“Yo tengo dos chavales. También mujer. Teníamos un pequeño comercio de alimentación en Salamanca y se quedaron los dos en el paro en el mismo año. Entonces decidimos (...). Echó currículum en varias tiendas. Se presentó en Valladolid, nada. Se presentó en Málaga, nada. Digo pues aquí una opción se jubila una prima de mi mujer que regentaba el bar este anteriormente, porque lo hemos reformado. Y la tía, que es la dueña, nos hizo una buena oferta (...) Y como la hostelería yo también la había hecho, mi hijo tenía un módulo digo “Oye, no es mal vivir en un pueblo” (hombre, 43 años, regenta un bar).

Esta utilización del pueblo como un refugio frente a la crisis es comprensible en el contexto de profunda crisis en el que se realizó el estudio. Es un tipo de retorno al pueblo que coincide con lo observado también en otros países como Portugal, Italia o Grecia en los que la crisis tuvo un importante impacto (Gartzaios, 2013; Figueiredo, Partalidou y Stavriani, en prensa; Oliva y Rivera, en prensa).

No obstante, estas dos orientaciones no son siempre claramente distinguibles ya que, a veces, la vivencia de la crisis en la ciudad se convertía en un acicate para intentar hacer realidad antiguos deseos de experimentar la vida en el medio rural:

“Fue cuando empezó ya el tema de la crisis. Ya era complicado en Ciudad Real el tema y... Y nada. Salió una oferta aquí de...uno que iba a montar un hotel rural en la zona. Nos lo presentó [la técnica de una asociación de ayuda a repobladores] y tal y nos dijo que sí, que él iba a necesitar gente para eso y tal y fue la catapulta que nos trajo aquí, ¿no?” (hombre, 49 años, alternancia de periodos de desempleo y empleos temporales orientados a servicios para el turismo).

En este caso, la circunstancia del momento facilitó que se atendiese también a una cuestión vital que hasta entonces no había sido abordada. Así, la narrativa de la esposa del caso anterior perfila la apuesta residencial de un modo más vivencial:

“No nos gustaba la ciudad. Era ya...un rollo, una pesadez. Y...y lo único que te ata es la familia, que está allí, que se ha quedado, ¿no? Pero el resto...No te ata ni el trabajo, amigos ... Todos se han ido por ahí. Están lejos. O sea, no... no te une nada, entonces...y más gustándote esto. Es decir, es que me levanto, miro esto, sales por la puerta de casa, cinco minutos, te pierdes... queríamos estar en un entorno así: pueblo, pueblo” (mujer, 48 años, esposa del anterior, alternancia de periodos de desempleo y empleos temporales orientados a servicios para el turismo).

#### 4.1. Elementos facilitadores del arraigo: relaciones simbióticas y desarrollo personal

Para comprender qué elementos pueden facilitar el arraigo de los nuevos residentes rurales en nuestra zona de estudio, hay que considerar al menos dos aspectos importantes. Por un lado, el medio tiene que permitir la via-

bilidad económica de los nuevos residentes. Es decir, tienen que poder ganarse la vida para mantener la residencia en el lugar. Por otro lado, junto a las cuestiones de tipo económico y laboral, los nuevos residentes, especialmente aquellos con una orientación más utópica, tienen que experimentar que la dimensión más afectiva también puede desarrollarse y que se pueden establecer lazos más emocionales con la población. Cuando se dan estas condiciones, la relación entre población local y nuevos residentes adquiere connotaciones más simbióticas y se posibilita en mayor medida el arraigo permanente de la nueva población. Es en este contexto en el que los nuevos residentes pueden constituirse en un elemento que fortalezca el tejido socioeconómico del lugar y se favorezca la revitalización rural.

Al atender al papel de los nuevos residentes en la reactivación del dinamismo económico de la zona, la mayoría de las personas entrevistadas se dedicaban al sector servicios. Ya sea a la prestación de servicios orientados a la comunidad o a la prestación de servicios orientados al turismo rural. En el último caso, los nuevos residentes tratan de orientar sus negocios a la llegada de nuevos turistas como la apertura de hoteles rurales, tiendas que incluyan *souvenirs* y productos de la zona destinadas a grupos de excursionistas o, como sucede en el caso siguiente, a ofertar un servicio complementario a los ya existentes en la zona:

“De hecho el pueblecito, si lo habéis visto, es una de las cosas también que nos ha encantado también mucho al venirnos. Aparte... en turismo rural, una zona sin explotar. Pues... estamos empezando esto, no creas que es fácil el empezar, en el sentido de que tú venías [como turista] y querías una casa rural, como no tenías ni dónde comer porque no te daban ese servicio en la casa pues te marchabas a un pueblo más cercano a comer. Lo que pretendemos es mantener ese turismo aquí [dando comidas y café en el bar]” (hombre, 43 años, regenta un bar).

Otra posibilidad, especialmente cuando los nuevos residentes tienen un amplio conocimiento del lugar y capital social en él, es abrir negocios destinados a la población local y de los pueblos cercanos que no represente una competencia para los negocios locales existen-

tes y que aporten cierta innovación en el lugar. De este modo, los nuevos residentes tratan de esquivar la sobreexplotación de servicios destinados al turismo rural que se aprecia en algunos de los enclaves de la zona. Como expresa un matrimonio entrevistado, en ciertos pueblos de la zona hay una sobreexplotación de negocios destinados al turismo de fin de semana o verano, pero se sigue careciendo de servicios básicos que les evite el desplazamiento a la ciudad y les aporte algo nuevo.

“Porque nosotros no sólo vivimos de este pueblo. Son siete pueblos los que hay alrededor, ¿sabes? (...) Entonces, hay demanda. Hay demanda y no hay oferta. O sea, tienes que mirar un poco... Nosotros hicimos un estudio de marketing ¿Qué no hay? Porque lo que hay, ya sabemos lo que hay, una barbaridad de cosas para el turismo. Pero la gente que vive aquí todo el año hay servicios básicos que no los tiene. La gente de aquí pues necesita vivir también. (...) Yo por ejemplo metí mucho el láser, la depilación láser y me funciona muy bien, ¿por qué? Porque toda la gente que queda aquí se iba a Salamanca, que perdías el día, la tarde, la mañana, te pedías un día de trabajo para irte a hacer la depilación. Pues no, sales de trabajar, vienes y te la haces y el día libre haces lo que te da la gana” (mujer, 35 años, peluquera).

Por su parte, la mayor parte de las personas entrevistadas, e independientemente de si consideran o no que su vida en el medio rural ha colmado sus expectativas, reconocen que el tiempo que llevan en el lugar ha representado todo un largo proceso de aprendizaje y desarrollo personal que valoran positivamente. Tanto partiendo de criterios instrumentalistas y pragmáticos como de criterios más emocionales.

“Estoy aprendiendo muchas cosas, por lo que me ha modificado la personalidad, mucho. No sé ... Aprender a ver la vida de otra manera, yo creo. Con más calma... Viendo que con poco... Cuanto menos necesitas, menos me tengo que esforzar en conseguirlo y aun así ves que tengo una casa que... (...) Antes, la calidad de vida me la imaginaba o quizás la vivía más teniendo un trabajo donde me gustara trabajar, trabajando 11 meses



al año, a gusto porque me gustaba el trabajo y teniendo una vida social o amorosa buena, sana, y teniendo dinero para disfrutar de esa vida social. Y ahora la veo de otra manera, para mí la calidad de vida es lo que te comentaba antes: poder dejar la puerta abierta, que mi llave la tenga un vecino, el coche arrancado ahí en la puerta... vivir con lo justo porque no te hace falta más, sin privarte de nada al mismo tiempo. Entonces, digamos que sí ha cambiado: no necesito sentirme profesional en mi trabajo, ni tener una profesión, ni... ni nada de eso que antes sí me importaba más" (mujer, 30 años, alterna periodos de desempleo con empleos variados y estacionales).

Este proceso de aprendizaje y desarrollo personal puede llegar a ser un proceso doloroso totalmente transformador de la persona en el que la persona que llega al pueblo y la que es al final del proceso de adaptación son muy distintas. Como lo explica una mujer que se vio obligada a ir por motivos de trabajo:

"A mí, eso, me costó todo, me costó todo. Me costó que hubiera poca gente, me costó el silencio, me costó la manera de pensar... Me costó todo, todo. (...) Aquí si te quieres meter en una conversación tienes que hablar de cosas que allí [en la ciudad] no se hablan. Te pongo ejemplos, aquí o hablas de huertos, de agricultura, claro, con la gente mayor, ¿sabes? o es muy difícil entablar conversación. (...) Luego ya, fui cambiando, cambiando, cambiando, cambiando la manera de verlo, cambiando la manera de pensar y ya me fui relacionando (...) y luego ya no, ¿eh? Aquí he encontrado mis grandes amigos, aquí he encontrado mis grandes amigos, de verdad gente con la que sé que puedo contar... Amigos de vida. Más incluso que lo otro, que lo que yo consideraba como normal, ¿eh? O sea que...pero ha sido un proceso muy largo, ¿eh? Muy largo, muy largo, muy largo". (mujer, 35 años, en búsqueda de empleo y con proyecto de abrir un negocio en el extranjero).

Una vez que se han ganado la confianza de la población local, los nuevos residentes

pasan a ser un elemento más en la vida cotidiana de la localidad y a estar presentes para sus vecinos para organizar eventos, pedir y recibir ayuda, ofrecer trabajo, etcétera.

"Yo mientras tanto [buscando trabajo], (...) pues resulta que este hombre que tiene aquí las casas rurales (...). Son cinco casas, y... y tenía alguna vecina que es la que pues le ayudaba en hacer las casas y todo eso. Y entonces vinieron aquí un día pues de que esta mujer se había lesionado, una lesión de espalda y de hombro y de no sé qué y que si les podíamos ayudar, que si les echábamos una mano y tal" (hombre, 49 años, alterna de periodos de desempleo y empleos temporales orientados a servicios para el turismo).

#### 4.2. Dificultades en el proceso de arraigo de nuevos residentes

A pesar de los aspectos mencionados que permiten entrever algunos de los elementos facilitadores del arraigo permanente de los nuevos residentes rurales, éste no siempre es un proceso fácil ni llega a buen término. A menudo, los nuevos residentes se encuentran con una serie de circunstancias que de no solventarse pueden hacer fracasar el proyecto de vida que se inició con su llegada al lugar. Cuando esto sucede, y las circunstancias personales lo permiten, los nuevos residentes pueden dar marcha atrás y abandonar el pueblo, frenando así el proceso de revitalización rural.

Las principales limitaciones o dificultades que refieren las personas entrevistadas se engloban en dos aspectos: las derivadas de una difícil integración en la comunidad y aquellas relacionadas con la imposibilidad de desarrollar determinadas actividades laborales que les permita desarrollar su proyecto de vida en unas condiciones económicas mínimamente aceptables.

Si atendemos al proceso de integración en la vida de la nueva localidad y la consiguiente adaptación cultural, éste suele ser un proceso largo que no siempre se logra y que marca la experiencia vital de los nuevos resi-

dentos. Hacerse al carácter de la gente local, a sus costumbres, sus desconfianzas iniciales, sus temas de conversación, etc. se convierten en hitos por los que los nuevos residentes tienen que transitar hasta sentirse plenamente aceptados e integrados. Incluso cuando ya se encuentran relativamente aceptados e integrados en la comunidad, la brecha entre los nuevos residentes y la población local sigue reconocible. Esta brecha provoca, en parte, que los nuevos residentes tiendan a socializar más con otros nuevos residentes que con la población local. No obstante, esto responde además a una mayor afinidad no solo en términos costumbristas sino también en términos de afinidad y momento vital (hijos en edades similares, intereses comunes, trabajos similares, necesidades, ocio, ...).

Por otra parte, el acceso a la vivienda se convierte en un escollo que hay que gestionar adecuadamente. Ya sea en alquiler o compra, los nuevos residentes que no tenían una relación previa con el lugar encuentran dificultad en que la población local les alquile o venda una vivienda. Este obstáculo se aborda también con asociaciones y Grupos de Acción Local, que en ocasiones se encargaban de poner en contacto población local con vivienda vacía y futuros nuevos residentes como una manera de romper las reticencias iniciales de la población local.

“(...) al principio no te alquilan una casa. Si tú no eres de aquí o si yo no voy de la mano con... Ahora mismo tú quieres aquí algo y si voy contigo, porque yo ya vivo aquí, te lo van a ofrecer. Pero si vas tú sola son más reticentes, ¿sabes? Como que les cuesta, ¿sabes? Entonces nos costó. Nos costó muchísimo” (mujer, 30 años, alterna periodos de desempleo con empleos variados y estacionales).

Otro de los obstáculos que los nuevos residentes refieren está relacionado con la propia viabilidad de su medio de vida. En este sentido, el tejido socioeconómico de la zona refleja la fragilidad y el escaso dinamismo económico de los enclaves rurales remotos en proceso de despoblación y con una orientación al sector turístico. En nuestro caso, además, los servicios orientados a la oferta de turismo rural y restauración se vieron afectados por la crisis económica, produciéndose una menor llegada de turistas y un menor consumo de estos. En

el caso de los nuevos residentes cuyos negocios son servicios orientados fundamentalmente a la población local, la viabilidad y sostenibilidad del negocio está sujeto no sólo a la coyuntura económica sino también a las dinámicas propias de una población envejecida acostumbrada a un gasto escaso en ocio y productos no esenciales.

“Pero .. Si [los vecinos mayores del pueblo] te dicen que cualquier cosa que vendas es cara: “No, no. Eso es muy caro”; “Uf. Eso es muy caro” (hombre, 43 años, desempleo, intentaron abrir un pequeño negocio de alimentación, pero no tenían capital suficiente).

La llegada al lugar requiere de un capital previo que permita subsistir un tiempo hasta que el asentamiento pueda hacerse más permanente. Un tiempo en el que, a veces, la población llegada sin contactos previos con el lugar tiene que encontrar una vivienda adecuada, abrir un negocio que a veces requiere reformar previamente el local, buscar un trabajo en la zona, etcétera.

“[tener un colchón económico] es fundamental porque vienes y de momento no tienes casa. Tienes que buscar un alquiler. Las casas no se ceden. Entonces te tienes que pagar un alquiler y tienes que comer, vivir, pagar tu luz... lo de siempre. Es un poco como en la ciudad, pero de menor cuantía” (mujer, 48 años, alterna periodos de desempleo y empleos temporales orientados a servicios para el turismo).

Siguiendo con el caso de los nuevos residentes sin vínculos previos con la zona, este tiempo en el que tienen que encontrar vivienda y, en muchos de los casos, también trabajo, local, etc. marca una llegada a la realidad del lugar, a la confrontación de las expectativas traídas de la ciudad con las posibilidades reales del territorio para desarrollar su proyecto de vida. Es entonces cuando parte de los planes ideados se posponen o descartan para buscar un plan más viable: vivienda diferente a la deseada, trabajo también diferente al planeado, etcétera.

## 5. LOS NUEVOS RESIDENTES RURALES COMO ELEMENTO REVITALIZADOR DE LAS ÁREAS RURALES (A MODO DE CONCLUSIÓN)

Sería temerario pensar que los nuevos residentes pueden por sí mismos constituir una solución al problema de la despoblación rural. Del mismo modo que sería temerario concebir una ruralidad a imagen y semejanza de estos que excluyese a la población local del lugar en una suerte de sustitución poblacional. No obstante, a la vista de las narrativas analizadas, los nuevos residentes pueden representar un elemento clave a la hora de fortalecer el tejido socioeconómico del lugar y, consecuentemente, contribuir a una progresiva revitalización que frene o ralentice el proceso de pérdida poblacional. Es por ello por lo que, desde las distintas administraciones y agentes sociales del medio rural, debería prestarse atención a este colectivo para facilitarles la llegada y asentamiento y aprovechar, así, su potencialidad como elemento dinamizador.

Más allá del posible incremento de población que, a su vez, permite el mantenimiento de ciertos servicios como la escuela infantil o la atención sanitaria, los nuevos residentes contribuyen al dinamismo local de varias maneras. Por un lado, en términos económicos, prestando unos servicios, unas veces, orientados al exterior, al turismo rural, y, otras, orientados a la población local. En este último caso, prestando unos servicios que incluyen cierto carácter innovador y llenan un vacío preexistente. Por otro lado, en términos sociales, los nuevos residentes contribuyen a revitalizar el espacio social participando en la vida local, los eventos colectivos, ayuda vecinal y actividades varias. Asimismo, si bien no se ha abordado en esta reflexión, hay que añadir que los nuevos residentes participan en gran medida de valores medioambientales que incorporan en distintos momentos: producción de agricultura ecológica, recuperación de semillas, producción artesanal, etc. Por todo ello, el arraigo de nuevos residentes en enclaves rurales en proceso de despoblación puede ser un indicativo de la fortaleza del tejido socioeconómico del lugar, a la vez que “nos avanza” los cambios y tendencias que se están produciendo en el ámbito del mundo rural en tanto en cuanto introducen nuevos valores, costumbres, negocios, etcétera.

Sin embargo, a pesar de que pueden contribuir a dinamizar la localidad en todos los aspectos, los nuevos residentes encuentran importantes obstáculos en su vida cotidiana que puede impedir su arraigo definitivo. Entre estos, destacan el acceso a una vivienda desde la que iniciar la nueva vida, el lento proceso de la integración social con los vecinos o la, a veces, escasa viabilidad del negocio proyectado (tienda, panadería, bar, etc.). Además de la provisión adecuada de servicios, es frente a estas dificultades que la administración podría actuar para facilitar el arraigo de esta población a través de distintos servicios: acompañamiento en la búsqueda de vivienda, ayuda a la realización de estudios de viabilidad de los negocios, trabajo socio-comunitario que facilite el proceso de reconocimiento mutuo, la integración social y el descubrimiento de relaciones simbióticas, etcétera. Estos servicios de asesoramiento y ayuda son en ocasiones cubiertos por asociaciones o Grupos de Acción Local que dependen de distintos planes y programas y cuya continuidad en el tiempo está supeditada a la obtención de financiación. Un servicio estable de asesoramiento y ayuda en los inicios de la nueva vida podría incrementar el arraigo definitivo de nuevos residentes en los enclaves rurales remotos y, de este modo, indirectamente, contribuir a la revitalización de la zona.

## BIBLIOGRAFÍA

BIJKER, R. A., HAARTSEN, T. y DIRK, S. (2012). Migration to less-popular rural areas in the Netherlands: Exploring the motivations. *Journal of Rural Studies*, 28(4), pp. 490-498.

CAMARERO, L. A. (Coord.) (2009). *La población rural de España. De los desequilibrios a la sostenibilidad social*. Barcelona: Fundación La Caixa.

—. (1993). *Del éxodo rural al éxodo urbano: ocaso y renacimiento de los asentamientos rurales en España*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

COLLANTES, F., PINILLA, V., SÁEZ, A. y SILVESTRE, J. (2014). Reducing Depopulation in Rural Spain: The Impact of Immigration. *Population, Space and Place*, 20(7), pp. 606-621.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL. (2018). *El medio rural y su vertebración social y territorial (1/2018)*. Madrid: Consejo Económico y Social. Recuperado de: <http://www.ces.es/documents/10180/5182488/Inf0118.pdf/6d616668-0cb8-f58c-075b-2251f05dad9f>

ESPON. (2018). *Luchando contra la despoblación rural en el sur de Europa*. Luxemburgo: ESPON.

FIGUEIREDO, E., PARTALIDOU, M. y STAVRIANI, K. (en prensa). 'No choice' or 'A choice'? – An exploratory analysis of the 'back to the countryside' motivations and adaptation strategies in times of crisis, in Greece and in Portugal. En F. DÖNER, E. FIGUEIREDO y M. J. RIVERA (Eds.), *Crisis, post-crisis and rural territories: Social change, challenges and opportunities in Southern and Mediterranean Europe*. Londres: Springer.

GKARTZIOS, M. (2013). Leaving Athens': Narratives of counterurbanisation in times of recession. *Journal of Rural Studies*, 32, pp. 158-167.

HALFACREE, K. (1994). The importance of 'the rural' in the constitution of counterurbanisation: Evidence from England in the 1980s. *Sociologia Ruralis*, 34(2-3), pp. 164-189.

—. (1997). Contrasting roles for the post-productivist countryside. A postmodern perspective on counterurbanisation. En P. CLOKE y J. LITTLE (Eds.), *Contested countryside cultures. Otherness, marginalisation and rurality* (pp. 70-93). Londres: Routledge.

HALFACREE, K. y BOYLE, P. (1993). The challenge facing migration research: the case for a biographical approach. *Progress in Human Geography*, 17(3), pp. 333-348.

HALFACREE, K. y RIVERA, M. J. (2012). Moving to the countryside ... and staying: Lives beyond representations. *Sociologia Ruralis*, 52(1), pp. 92-114.

HAUG, B., DANN, G. y MEHMETOGLU, M. (2007). Little Norway in Spain. From tourism to migration. *Annals of Tourism Research*, 34(1), pp. 202-222.

KONTULY, T. (1998). Contrasting the counterurbanisation Experience in European nations. En P. BOYLE y K. HALFACREE (Eds.), *Migration into Rural Areas. Theories and issues* (pp. 61-78). Chichester: John Wiley.

MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA (2019). *Informe Despoblación. Reto Demográfico e Igualdad*. Recuperado de: [https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/reto\\_demografico/Documentos\\_interes/Despoblacion\\_Igualdad.pdf0.pdf](https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/reto_demografico/Documentos_interes/Despoblacion_Igualdad.pdf0.pdf)

MOON, B. (1995). Paradigms in migration research: exploring 'moorings' as a schema. *Progress in Human Geography*, 19(4), pp. 504-524.

MORÉN-ALEGRET, R. (2008). Ruralphilia and urbophobia versus urbophilia and ruralphobia? Lessons from immigrant integration processes in small towns and rural areas in Spain. *Population, Space and Place*, 14(6), pp. 537-552.

OLIVA, J. (2010). Rural melting-pots, mobilities and fragilities: Reflections on the Spanish case. *Sociologia Ruralis*, 50(3), pp. 277-295.

OLIVA, J. y RIVERA, M. J. (en prensa). New rural residents, territories for vital projects and the context of the crisis in Spain. En F. DÖNER, E. FIGUEREIDO y M. J. RIVERA (Eds.), *Crisis, post-crisis, and rural territories: Social change, challenges and opportunities in Southern and Mediterranean Europe*. Londres: Springer.

PÉREZ RUBIO, J. A. y SÁNCHEZ-ORO SÁNCHEZ, M. (2012). Motivaciones y orientaciones de los nuevos pobladores en áreas rurales alejadas. *Revista Española de Sociología*, 17, pp. 49-71.

RIVERA, M. J. (2007a). *La ciudad no era mi lugar. Los significados residenciales de la vuelta al campo en Navarra*. Pamplona: Servicio de Publicaciones Universidad Pública de Navarra.

—. (2007b). Migration to rural Navarre: Questioning the experience of counterurbanisation. *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, 98(1), pp. 32-41.

—. (2013). Translating ex-urban dwellers' rural representations into residential practices. En L. SILVA y E. FIGUEREIDO (Eds.), *Shaping rural areas in Europe* (pp. 25-39). Londres: Springer.

RUIZ, J., IZQUIERDO, B. y RIVERA, M. J. (2019). La desigual vinculación al lugar de los nuevos residentes en zonas rurales: el caso de la comarca fresera de Huelva. *Revista Española de Sociología*, 28(1), pp. 61-78.

SAMPEDRO, R. y CAMARERO, L.A. (2018). Foreign immigrants in depopulated rural areas: Local services and the construction of welcoming communities. *Social Inclusion*, 6(3), pp. 337-346.

STOCKDALE, A. (2014). Unravelling the migration decision-making process: English early retirees moving to rural mid-Wales. *Journal of Rural Studies*, 34, pp. 161-171.

STOCKDALE, A. y CATNEY, G. (2004). A life course perspective on urban-rural migration: the importance of the local context. *Population, Space and Place*, 20(1), pp. 83-98.



# Dinámicas de abastecimiento alimentario en las zonas rurales españolas: resolviendo la comida diaria cuando faltan las tiendas

GUADALUPE RAMOS TRUCHERO\*

## RESUMEN♦

Dada la limitada oferta comercial de alimentos en el medio rural español, algunos territorios podrían definirse como “desiertos alimentarios”. Cabría esperar que esto tuviera consecuencias negativas sobre los hábitos de consumo de la población rural, lo que podría poner en peligro su salud. Sin embargo, no es así en el caso español. De los resultados de este trabajo se desprende la capacidad de resiliencia de la población rural, que activa las redes propias del entorno y adapta pautas tradicionales de gestión de la alimentación con el objetivo de mantener una alimentación apropiada.

## 1. INTRODUCCIÓN

Las desigualdades territoriales y los problemas asociados al mundo rural ofrecen un

\* Universidad de Valladolid y Grupo de Sociología de la Alimentación de la Universidad de Oviedo (guadalupe.ramos@uva.es).

♦ El presente trabajo es fruto del trabajo realizado durante la estancia de investigación en el grupo de Sociología Rural, Wageningen University and Research (Países Bajos) financiada por el Programa de estancias de movilidad para profesores e investigadores en centros extranjeros de enseñanza superior e investigador, concretamente, en la Modalidad José Castillejo (CAS 19/00187). La autora agradece los comentarios y reflexiones aportadas por la profesora Cecilia Díaz Méndez para la elaboración de este artículo.

campo de estudio apropiado para analizar el grado en que la despoblación y la desaparición de algunos servicios pueden afectar a la población que vive en las zonas rurales. A diferencia de lo sucedido respecto a otros servicios, son raras las ocasiones en que en España se escuchan quejas sobre problemas de aprovisionamiento alimentario como consecuencia del cierre de tiendas y comercios dedicados a la venta de productos de alimentación en el medio rural. Cabe preguntarse, sin embargo, si en estos territorios los servicios alimentarios han sufrido también un deterioro en las últimas décadas y, como consecuencia, las formas de aprovisionamiento alimentario de los residentes rurales se han modificado. Es posible que otros canales no comerciales, como el autoconsumo doméstico, compensen las limitaciones de la oferta convencional de alimentos, aunque apenas se tiene constancia empírica de su existencia.

El estudio de los problemas de aprovisionamiento alimentario derivados de la escasez de infraestructuras comerciales comienza en la década de 1990 en los barrios urbanos británicos. Es en ese momento cuando surge el término “desierto alimentario” entendido como zona caracterizada por la escasez de comercios de alimentación. Estas investigaciones sirvieron para alertar de los problemas relacionados con la nutrición en algunos barrios deprimidos de las ciudades y para llamar la atención sobre su



causa, la desaparición selectiva de comercios de alimentación. Durante décadas algunos barrios habían sufrido una importante desinversión pública y privada que se tradujo en un empeoramiento de la disponibilidad de alimentos saludables y baratos, de forma tal que comprometía la dieta y la salud de los residentes. Los desiertos alimentarios se convirtieron entonces en un asunto de salud pública, dando lugar a medidas de regeneración urbana que incluían la instalación de supermercados en los barrios (Whelan *et al.*, 2002).

Con el objetivo de identificar las áreas con problemas de suministro alimentario, estas investigaciones desarrollaron diferentes indicadores geográficos que ofrecen información sobre la relación entre el consumo alimentario y la disponibilidad comercial de un territorio. La distancia geográfica de los hogares a los supermercados fue uno de los primeros. Así, para considerar una zona como desierto alimentario se fijó una distancia mínima entre 500 y 1.000 metros o un trayecto de 10 a 15 minutos a pie hasta llegar a un establecimiento comercial. También se incluyó la opción del uso del transporte público, para la que el criterio determinaba una combinación de un viaje de al menos 10 minutos y 50 metros de recorrido de ida y vuelta andando (aproximadamente 3 km de distancia) (Larsen y Gilliland, 2008).

Otro indicador utilizado fue la densidad de establecimientos de alimentación en una zona. Por ejemplo, se estableció como criterio para considerar que una zona tiene dificultades de acceso a la alimentación un número mínimo de tres supermercados en un radio de 1.000 metros de distancia y una cierta variedad de comercios de alimentación (Apparicio, Cloutier y Shearmur, 2007). Igualmente, en algunos países como Estados Unidos se incluyó en el criterio la presencia de grupos socioeconómicamente vulnerables en el territorio evaluado (Departamento de Agricultura de Estados Unidos, 2019).

Por último, la comparación entre cestas de la compra por zonas ha sido otro indicador utilizado para evaluar la diferencia de precios y la diversidad de los alimentos disponibles según los tipos de tiendas y el territorio (Beaulac, Kristjansson y Cummins, 2009). Hay que señalar que la gestión de estos indicadores geográficos se ha realizado a través del programa Sistema

de Información Geográfica (SIG), que se presenta a través de mapas interactivos y ayuda a localizar y visualizar la densidad comercial de alimentación.

La disponibilidad comercial y el abastecimiento alimentario también han sido analizados en el entorno rural, pues se trata de territorios donde la relación entre la disponibilidad de comercios y el abastecimiento alimentario destaca especialmente. Dado que el análisis de estos problemas en el ámbito rural aún es relativamente más escaso, para él se adoptaron tesis similares a las del entorno urbano para situaciones de pobreza y salud pública. De hecho, varios estudios afirman que las probabilidades de desertificación alimentaria son mayores en los ámbitos rurales que en los urbanos, donde la concentración de pobreza y la vulnerabilidad social de sus habitantes es mayor (Shafft *et al.*, 2009). Los primeros estudios en zonas rurales se llevaron a cabo en Estados Unidos y, más adelante, en Reino Unido (Morris, Neuhauser y Campbell, 1992; Clark, 1990). Su desarrollo ha sido menor en los países europeos, aunque pueden encontrarse algunos análisis que lo tratan puntualmente en Irlanda, Finlandia o Países Bajos (Stocktale, 1993; Home, 2002; de Vries *et al.*, 2016).

Estas investigaciones señalan la sistemática desaparición de tiendas de alimentación de dimensiones pequeñas en los municipios rurales y una concentración de comercios de mayor tamaño en municipios más poblados, donde las distribuidoras alimentarias se instalan en busca de una mayor rentabilidad. Algunas de las causas atribuidas a estos procesos tienen que ver con la reestructuración general del sector de la distribución alimentaria, así como con la pérdida de población y, en consecuencia, el detrimento del atractivo económico de estas zonas. También se llama la atención sobre los cambios en el comportamiento de los consumidores rurales que, al igual que los urbanos, prefieren comprar en las tiendas donde la oferta y variedad de alimentos es mayor (Walker, Keane y Burke, 2010; Bereton *et al.*, 2011).

Tres son las consecuencias de esta desigual distribución comercial sobre la provisión de alimentos. En primer lugar, un aumento en la distancia que las familias rurales tienen que recorrer para llegar a un establecimiento de alimentación. Algunos trabajos señalan que los

residentes rurales en algunos lugares de Estados Unidos llegar a recorrer una media de entre 21 y 57 kilómetros para encontrar un comercio de alimentación que cubra sus necesidades básicas (McEntee y Agyman, 2009). Esta situación se da también en áreas rurales europeas. En Holanda, por ejemplo, la distancia a los supermercados en algunas zonas pasó de 2,11 a 4,7 km entre 2008 y 2014 (de Vries *et al.*, 2016). En segundo lugar, se ha puesto de relieve que los pequeños comercios rurales establecen precios más altos en sus productos para garantizar su subsistencia, pudiendo llegar a ser un 30 por ciento más caros que en una zona urbana. Además, los desplazamientos también encarecen el coste de la cesta de la compra hasta en un 36 por ciento (Leclaire y Aksan, 2014). La tercera y última consecuencia es que, debido a la escasa demanda y a los problemas de infraestructura de las zonas rurales, la variedad de alimentos y su calidad son bajas. Se ha señalado, por ejemplo, que la disponibilidad de lácteos y alimentos frescos como la verdura, la carne o el pescado es más reducida que en el medio urbano. En definitiva, en las zonas rurales hay menos alimentos sanos y más caros (Skarkey, 2006).

Los estudios sobre identificación geográfica de los desiertos alimentarios y sus consecuencias han recibido numerosas críticas metodológicas y han sido desplazados por un nuevo enfoque. La nueva perspectiva, denominada “acceso alimentario”, más integral y centrada en el comportamiento del consumidor, considera que la disponibilidad de comercios de alimentación otorga más oportunidades de compra, pero no determina el comportamiento del consumidor. Es decir, tener acceso a alimentos más sanos, baratos y de mejor calidad no mejora necesariamente la calidad de la dieta de los habitantes de una zona considerada como desierto alimentario (Ramos Truchero, 2015).

Bajo el enfoque del “acceso alimentario” se aborda el análisis del abastecimiento desde el punto de vista de la capacidad de aprovisionamiento y consumo alimentario de los habitantes rurales. Atender a la capacidad de una persona para obtener alimentos suficientes para una buena dieta o salud implica tener también en cuenta cuestiones importantes como la composición familiar, la percepción del consumidor, los valores culturales, la relación entre el tiempo de trabajo y el de ocio, las estrategias vitales, la disponibilidad de vehículos, las característi-

cas del entorno alimentario o las estrategias de aprovisionamiento (Shaw, 2012).

Este tipo de estudios demuestran que el aprovisionamiento alimentario de los habitantes rurales tiene ciertas peculiaridades que han de ser tenidas en cuenta al margen de la disponibilidad de establecimientos que ofrezcan una alimentación variada y asequible. Una de ellas es que, aunque en declive y con carencias como los precios más altos y la menor variedad, los comercios de alimentación del medio rural tienen un papel esencial en el abastecimiento de sus habitantes. Su papel es más importante para las personas de movilidad reducida o sin recursos económicos para desplazarse (Broadbridge y Calterwood, 2002).

Se detecta también cómo la adquisición de alimentos de la población rural se caracteriza por una combinación entre la compra de productos básicos en comercios locales y la realizada en establecimientos de mayores dimensiones y variedad, situados en localidades más alejadas a las que la población rural se desplaza con frecuencia. Estos estudios evidencian además que, junto al comercio local o sedentario, el suministro alimentario rural cuenta con otros formatos de venta al por menor como la venta móvil o el reparto a domicilio que practican muchos comercios o productores como modelo de comercialización. En estos trabajos se señala, además, que en muchos países estos formatos de venta menos estandarizados son invisibles a las estadísticas y no aparecen en los análisis sobre el declive del comercio rural (Paddison y Calderwood, 2007).

El problema del abastecimiento alimentario rural cobra más relevancia, si cabe, al analizar el deterioro poblacional de las áreas rurales a lo largo de las últimas décadas del siglo XX. Los procesos de despoblación, emigración y envejecimiento en zonas rurales han puesto el foco de atención en el potencial efecto del declive de los servicios sobre la calidad de vida de sus residentes. Preocupa el mantenimiento de los servicios públicos de salud, educación, cuidado y transporte, así como la ausencia de inversiones privadas en comercios o actividades empresariales en zonas que denominan “periféricas” y entre las que se encuentra el medio rural. Las dinámicas globales de concentración de capital han contribuido al debilitamiento económico de estas áreas que se caracterizan por un escaso o nulo

dinamismo productivo, las reducidas posibilidades de creación de empleo, la migración de jóvenes en busca de oportunidades educativas y laborales y un peso mayor de la población jubilada que el de trabajadores activos (Bock, 2016, Guilluy, 2019).

España da muestras de un acelerado proceso de despoblación en determinadas provincias y municipios que afecta a los pueblos más pequeños. A pesar de que la población española aumentó un 15,4 por ciento entre 2000 y 2018, 13 de provincias y un 63,1 por ciento de los municipios perdieron habitantes (Fundación BBVA, 2019). En concreto, las localidades de menos de 1.000 habitantes, que representan un 61,5 por ciento de los municipios españoles y en 2018 concentraban únicamente al 3,1 por ciento de la población, han sufrido una caída de población del 8,9 por ciento (142.000 habitantes menos entre 2000 y 2018). Por otro lado, se constata un aumento del número de pueblos con 100 habitantes o menos, que han pasado de ser 928 en el 2000 a 1.360 en 2018. Mientras tanto, el 80 por ciento de la población se concentra en municipios de más de 10.000 habitantes (Fundación BBVA, 2019). La pérdida de población en estos territorios rurales se debe a una combinación de factores relacionados con la baja natalidad y la migración a las ciudades de los jóvenes en edad reproductiva y de trabajar.

Estos mismos factores, unidos al aumento de la esperanza de vida, son los que han contribuido a otro de los rasgos propios del mundo rural español actual: el envejecimiento de su población. En la actualidad un tercio de la población del medio rural supera los 65 años, pero incluso los mayores de 80 años suponen ya cerca del 10 por ciento de la población en los municipios de menos de 5.000 habitantes (Camarero *et al.*, 2009; Elizalde-San Miguel, 2018). Según la *Estadística del Padrón Continuo*, en 2019 el peso de las personas de 65 años o más sobre la población total es mucho mayor en el mundo rural. En ese año, 2.699.277 personas residían en municipios rurales de 2.000 habitantes o menos, de las que el 28,5 por ciento eran personas de 65 o más años (770.580). Este porcentaje asciende al 40 por ciento en los municipios de 0 a 100 habitantes (Pérez Díaz *et al.*, 2020). En definitiva, la situación de las zonas rurales españolas muestra un claro retroceso demográfico de modo tal que en la actualidad la rurali-

dad se caracteriza por su escasez de población y su fuerte envejecimiento.

Dada la situación descrita, el primer objetivo de este trabajo es evaluar en qué medida el concepto de desiertos alimentarios se puede aplicar al ámbito rural español, analizando para ello la situación del comercio local rural. El segundo objetivo es conocer las estrategias de abastecimiento alimentario, para lo que se utiliza como caso de estudio las áreas rurales del Principado de Asturias. Los dos objetivos permitirán analizar las particularidades del abastecimiento alimentario en el medio rural y su relación con el deterioro del comercio local.

## 2. METODOLOGÍA

En este trabajo se utiliza una combinación de metodologías. Por un lado, para el análisis de la situación del comercio local en el medio rural se realiza una revisión de fuentes secundarias que incluyen documentos y estadísticas sobre el consumo de alimentos y la oferta comercial alimentaria en España durante la última década. Esto incluye informes y fuentes estadísticas elaboradas por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y datos del *Anuario Económico de España* de La Caixa. También se incluyen en el análisis distintos tipos de informes técnicos sobre programas públicos para activar el comercio rural diseñados por comunidades autónomas y administraciones provinciales y/o municipales.

Por otro lado, entre noviembre de 2017 y enero de 2018 se realizaron once entrevistas en profundidad semiestructuradas, en el marco del proyecto nacional "Alimentación y estructura social. Análisis de las desigualdades sociales en España" (CSO2015-68434-R). Son entrevistas diseñadas específicamente para abordar uno de los objetivos del proyecto, la identificación de las desigualdades alimentarias territoriales en España. Las entrevistas se llevaron a cabo en hogares ubicados en localidades con poblaciones menores de 300 habitantes, concretamente, entre 8 y 291 habitantes (cuadro 1) y distribuidas por todo el Principado de Asturias. La selección de la muestra de hogares se realizó en base a la edad y el sexo del responsable

## CUADRO 1

## PERFIL DE LOS ENTREVISTADOS

<i>Código</i>	<i>Habitantes de la localidad</i>	<i>Estructura del hogar y del entorno comercial</i>
E1	8	Pareja, él 81 años y ella 79 años, sin hijos en casa, sin coche, sin tiendas. Hombre y mujer entrevistados.
E2	15	Pareja, ella 48 años y él 55 años, sin hijos, con coche él, sin coche ella, sin tiendas. Mujer entrevistada.
E2_1	134	Pareja, ella 39 años y él 29 años, hija pequeña (6 años), con coche, con tiendas. Hombre y mujer entrevistados.
E3	10	Pareja, ella 43 y él 55 años, con tres hijos menores de 18 años, con coche, con tiendas. Mujer entrevistada.
E4	153	Mujer viuda, 76 años, hogar unipersonal, sin hijos en casa, sin coche, sin tiendas.
E5	291	Hombre, 48 años, hogar unipersonal, con coche, con tiendas.
E6	25	Mujer, hogar monoparental, 40 años, 1 hija pequeña (5 años), con coche, sin tiendas.
E7	15	Mujer, hogar unipersonal, 60 años, sin hijos en casa, con tienda y con coche.
E8	15	Hombre, 78 años, hogar unipersonal, sin coche, con tiendas.
E9	282	Pareja, ella 28 años, él 28, con dos hijos pequeños, viviendo con los padres (48 y 49 años) y abuela de ella (89 años), con coche, con tiendas. Mujer entrevistada.
E10	64	Pareja, ella 59 y él 62, con hijo divorciado (40 años) en paro viviendo en casa, con coche, sin tiendas. Mujer entrevistada.

*Fuente:* Proyecto *Alimentación y estructura social. Análisis de las desigualdades sociales en España*. Trabajo de campo Área rural. CSO2015-68434-R.

de la alimentación, la composición del hogar en función de la presencia y edad de los hijos, la ocupación, la disponibilidad de coche y la presencia de tiendas de alimentación cercanas. Las personas entrevistadas fueron mujeres y hombres responsables de la alimentación en los hogares. El perfil de los entrevistados se puede ver en el cuadro 1.

La metodología cualitativa aporta notables ventajas a la investigación sobre las estrategias de aprovisionamiento alimentario en territorios concretos. Su utilización en este análisis pretende superar las limitaciones de los trabajos basados en indicadores geográficos y

cuantitativos sobre la relación entre la disponibilidad de comercios de alimentación y sus consecuencias en la dieta de los residentes de un territorio concreto y que no incluyen otras variables relevantes. En este sentido, el análisis cualitativo posibilita un estudio más pormenorizado de las prácticas alimentarias de los consumidores. Las explicaciones de los sujetos a su propia situación ofrecen una vía de comprensión de la complejidad en la que están inmersos y sus estrategias para lidiar con la falta de comercios. Las entrevistas tuvieron una duración media de una hora y fueron analizadas con el *software* de análisis cualitativo MAXQDA 18.

### 3. EL COMERCIO LOCAL EN EL MEDIO RURAL ESPAÑOL

El número de tiendas tradicionales españolas, aquellas que cuentan con un único establecimiento, ha sufrido una caída progresiva desde los años noventa hasta la actualidad al tiempo que las compras se desplazaban hacia las medianas y grandes superficies (Nielsen, 2015). Este descenso también incluye a los establecimientos de alimentación. Desde los primeros años del siglo XXI los supermercados han ganado posiciones de manera progresiva al comercio tradicional y al hipermercado. En el caso de la alimentación, la diferencia entre producto fresco y producto no perecedero determina en gran medida la elección del establecimiento y no es exagerado afirmar que es precisamente la gran presencia de productos frescos en la alimentación española la que ha permitido un descenso lento del número de tiendas de pan, frutas y verduras, carne y pescado a pesar de la gran expansión de las medianas y grandes superficies (Díaz Méndez *et al.*, 2013). No es hasta el año 2016 cuando el

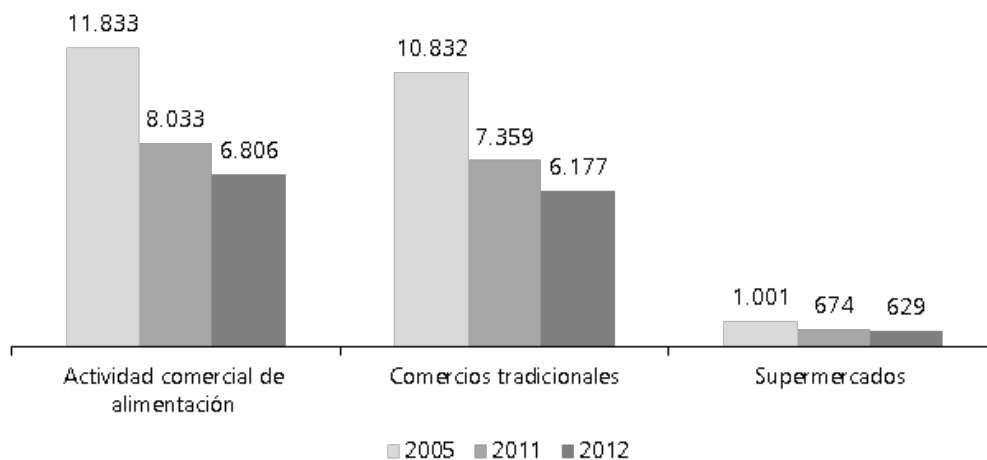
supermercado supera a las tiendas tradicionales como lugar preferido de compra de productos frescos (MAPA, 2006 y 2019).

La ausencia de datos sobre el volumen y tipo de establecimientos por tamaño de municipio impide analizar la evolución de las tiendas en el medio rural, que ha estado dominado por el comercio tradicional de un solo establecimiento (Ramos Truchero, Castaño y Rato, 2013). La única información cuantitativa disponible en España procede del *Anuario Económico de España* (La Caixa, 2006 y 2013) que proporciona datos de los establecimientos comerciales para todos los municipios de 1.000 a 2.000 habitantes e informa del descenso en todas las actividades comerciales de alimentación desde 2005 hasta 2012 en estos territorios. Estas actividades experimentaron un descenso del 42 por ciento entre esos años y han pasado de 11.833 establecimientos en el año 2005 a 6.806 en el año 2012 (gráfico 1).

Algunos estudios de caso referidos a comunidades autónomas concretas como el País Vasco (Gobierno Vasco, 2010), Asturias (Ramos Truchero, Castaño y Rato, 2013) y Castilla y León

GRÁFICO 1

#### NÚMERO TOTAL DE COMERCIOS DE ALIMENTACIÓN EN MUNICIPIOS ENTRE 1.000 Y 2.000 HABITANTES (2005, 2011 Y 2012)



Fuente: Elaboración propia a partir del *Anuario Económico de España* (La Caixa, 2006 y 2013).

(Junta de Castilla y León, 2017) han calculado la densidad de comercios de alimentación por cada 1.000 habitantes para abordar el análisis del abastecimiento alimentario. Este indicador se construye poniendo en relación el número de licencias comerciales de minoristas del sector de la alimentación o de venta de productos cotidianos con la población del territorio estudiado.

Estos estudios también confirman la escasez o la ausencia de comercios de alimentación en las zonas rurales, así como la concentración de los supermercados en municipios de tamaño intermedio. El estudio de Ramos Truchero, Castaño y Rato (2013) identifica en Asturias los municipios rurales con menor densidad de establecimientos por cada 1.000 habitantes en la zona occidental y la franja suroriental de la región, así como una serie de pequeños municipios limítrofes con el área metropolitana central. Son municipios caracterizados por un relieve abrupto y considerable despoblación, así como por una concentración de establecimientos comerciales en las cabeceras comarcales que deja desabastecido el resto del territorio. Por su parte, el análisis realizado por la Junta de Castilla y León (2017) ha identificado 24 zonas rurales con déficit de establecimientos dedicados a la venta de productos cotidianos o de primera necesidad. Esta escasez de comercios afecta a una población de 459.291 personas. El mismo informe define tres tipos de zonas en función de la disponibilidad de comercios de alimentación. La más crítica, con un grave desabastecimiento comercial, se compone de un total de 733 municipios sin ningún comercio y 228 pueblos con un solo establecimiento. Las otras dos áreas estarían caracterizadas por una concentración de supermercados en los municipios más grandes y por localidades para las que se recomienda una mejora en el suministro de bienes de primera necesidad.

Cabe señalar que, aun sin el respaldo de estudios conocidos que muestren la situación del comercio rural, las administraciones públicas han desarrollado programas para promover la instalación de tiendas de comestibles en municipios pequeños. Casi de manera generalizada se trata de ayudas a la inversión inicial para abrir negocios que puedan alcanzar una rentabilidad por sí mismos. En bastantes casos los programas incluyen acuerdos con distribuidoras de alimentación que se encargan de proporcionar productos básicos a precios que permitan com-

petir con otros canales de alimentos más estandarizados. Sin ánimo de exhaustividad, cabe destacar algunas iniciativas: el programa pionero de "Multiservicio Rural" de la Comunidad Autónoma de Aragón, la iniciativa "Comercio a mano" de Navarra, la "Rede de Comercio Rural" de Galicia, el plan "Estrategias para el comercio" de Castilla y León y, por último, las "Subvenciones para la modernización del comercio rural" de Asturias<sup>1</sup>.

En definitiva, a pesar de la escasez de información cuantitativa y reciente se puede afirmar que el declive del comercio local es particularmente acusado en el medio rural español. En este contexto es especialmente pertinente analizar las estrategias de la población rural para satisfacer sus necesidades de aprovisionamiento alimentario.

#### 4. ESTRATEGIAS DE ABASTECIMIENTO ALIMENTARIO EN EL MEDIO RURAL: COMPRA Y GESTIÓN DOMÉSTICA DE LOS ALIMENTOS

Los resultados de las entrevistas dan cuenta del modo en que se afronta el abastecimiento alimentario en zonas caracterizadas por tener poblaciones de reducido tamaño y por la escasez o total ausencia de comercios de alimentación. Algunos de los entrevistados señalan la falta de comercios de alimentarios como algo habitual en sus rutinas diarias. Son los residentes con más dificultades de movilidad (personas mayores o sin coche disponible) quienes hacen hincapié en cuestiones como la disminución o desaparición de comercios en la localidad, así como en la distancia a recorrer hasta llegar a pie a las tiendas. Sin embargo, de sus palabras no se desprende una preocupación generalizada por la pérdida de un servicio básico, incluso aunque implique el aumento de la distancia a recorrer para realizar las compras.

"Aquí no tienes donde comprar. La tienda más cercana, a dos kilómetros" (E1).

"Hay que comprar fuera. Tienes que desplazarte unos kilómetros. O sea, por aquí

<sup>1</sup> A nivel provincial pueden destacarse programas en Burgos ("Plan de apoyo al comercio rural"), Valladolid ("Comercio rural mínimo") o Soria ("Plan de apoyo al comercio rural" y la iniciativa particular "La Exclusiva").



cerca, muy poco. Yo voy en tren o autobús, pero claro, no puedes venir cargada. Ese es el problema” (E3).

“No, no. Aquí no. Hay que ir a P.” (E4).

“Lo que es en T. ha disminuido. Cuando yo trabajaba, había tres súper grandes. Luego se juntaron dos que eran de la misma cadena. Ahora es el Día, que antes era El Árbol. Se puso ahí y se cerró el otro. Como se compran unos a otros... Y en T. se quedó solo uno. Y antes había tres” (E2).

Es destacable la dificultad que los residentes manifiestan para encontrar alimentos frescos disponibles, siendo el pescado uno de los productos que más echan de menos. Las distancias también afectan a la adquisición de algunos tipos de verduras y de frutas que hasta hace unos años eran poco habituales en el consumo de los españoles pero que hoy ya forman parte de la cesta de la compra. Son alimentos considerados “nuevos” que, curiosamente, en los entornos rurales tienen una menor presencia. Esto denota una limitada variedad de alimentos, en buena parte debido a una peor distribución alimentaria en la que las tiendas especializadas como pescaderías, carnicerías, fruterías o panaderías se perdieron más tempranamente mientras que los que mejor resisten son los comercios de alimentación genéricos, es decir, tiendas “que tienen de todo y de nada”.

“Pescado, muy poco porque aquí no tienes donde ir a comprar pescado fresco. Luego, los jueves viene uno de los congelaos, viene un chaval con congelados. Entonces, sí compro algo de pescado” (E1).

“A pescado, por ejemplo, aquí no. Aquí la dificultad es tener acceso [a pescado]” (E3).

“(...) pero aquí no las hay ya. Tienes que salirte a... Aquí no hay nada de eso. Mi hija me dijo anteayer: mamá quiero que me compres aguacate, que me gusta. Si quiero comprarle aguacate, tengo que moverme” (E2).

En muchos casos se observa que en las localidades pequeñas la venta ambulante o los comercios móviles son uno de los canales de

distribución que suplen la pérdida de tiendas especializadas. De hecho, en ocasiones son el único canal presente. Por lo general, el comercio ambulante se caracteriza por llevar alimentos frescos y perecederos, pero también son muy habituales los congelados. Suelen ser comerciantes pescaderos, carniceros o fruteros de otras localidades que pasan una o dos veces por semana haciendo rutas por distintos municipios en furgonetas con sistema isotermo o de frío. En el caso de la venta de pan, la distribución tiene casi una frecuencia diaria. Dentro de esta modalidad también puede incluirse la celebración de mercados semanales.

“El frutero, que trae de todo, desde detergente, hasta fruta y bebida, y... todo. Y bueno, luego tenemos el panadero y un pescadero” (E10).

“El pescadero pasa dos días a la semana” (E4).

Los entrevistados apuntan al encarecimiento de la alimentación como otro aspecto destacable de la compra alimentaria en el medio rural. Tal y como evidencian los estudios mencionados, los entrevistados manifiestan que los precios de los alimentos disponibles en las tiendas cercanas son más elevados que en los supermercados situados en otros lugares, señalando también que en esos supermercados hay más variedad y precios más competitivos. En cuanto a la venta ambulante, algunos entrevistados señalan que no pueden utilizarla debido a que sus horarios se solapan con la jornada de trabajo.

“Al frutero le compré alguna vez, pero no suelo comprar porque ye carísimo. Muy caro, muy caro” (E10).

“Es que comprar en un pueblo siempre es más caro (...). Pero vamos, digamos que lo genérico te sale mejor comprarlo en el supermercado, entonces (...) en las ciudades hay mucha oferta de productos baratos. Y puedes comprar más cantidad” (E3).

“Solía venir los lunes [la venta ambulante] pero ahora ya no le compro porque cogí otro trabajo y justo sube a la misma hora. La verdad es que siempre le compraba algo” (E6).



En todo caso, las entrevistas revelan que la percepción sobre la compra de alimentos dentro de los entornos rurales no es homogénea. Algunos habitantes ponen de relieve la importancia de comprar en el comercio local para mantener un servicio que consideran esencial en el municipio. Muestran su compromiso completando la cesta de alimentos habitual con la compra diaria u ocasional en estos comercios de productos como pan, arroz, lácteos o compras puntuales de productos que necesiten en un determinado momento. Son compras motivadas por una combinación de conveniencia y de solidaridad con el vecino que tiene un negocio y del que se valora la flexibilidad horaria. Los entrevistados que destacan esta dimensión son normalmente más jóvenes y con posibilidades de desplazamiento. Sin embargo, para los residentes mayores las tiendas rurales suponen una gran comodidad, porque dadas sus limitaciones de movilidad, les permiten tener un acceso a comercios más grandes que de otra forma sería difícil.

“Compramos lo básico, de que te falta algo. Un kilo de arroz, un kilo de garbanzos” (E2\_1).

“Cuando se me olvida algo. O, además, me da mucho juego porque abre también los sábados, los domingos” (E5).

“Entonces, si no le gastamos luego no viene y algún día vamos a tener que necesitar. (...) La verdad es que siempre compro algo. Más que nada para que siga subiendo” (E6).

“Las compras así pequeñas intentamos hacerlas en la zona. Lo que pasa es que hay muy poco” (E3).

“Sí, todo lo que utilizo para comer, todas las comidas que hago, lo compro todo aquí” (E7).

“Yo compro en la carnicería la carne, en la pescadería, el pescado. Tenemos que vivir todos. Hombre, no quita que un día voy al Alimerka, que es una superficie más grande y que hay de todo y, si me apetece, voy y compro” (E2).

Sin embargo, también se puede encontrar un perfil de residente en el medio rural que reacciona ante el encarecimiento y la falta

de variedad en los comercios locales y rechaza abiertamente la compra en establecimientos próximos. En consecuencia, encuentra más ventajas en las grandes superficies comerciales de las localidades cercanas. Por lo general, este tipo de opiniones y comportamiento se encuentra entre las familias con menos recursos, con posibilidad de desplazarse a comprar a otros municipios o que disponen de menos tiempo. En este sentido, es importante tener presente que el comportamiento del consumidor rural también sigue las mismas pautas que las de cualquier consumidor, es decir, la preferencia por la compra en lugares con más oferta y variedad de alimentos o donde las compras se hacen más cómodas y ágiles.

“Yo en los pequeños [comercios] de M., no... Eso. Uno, por comodidad de que llegamos y tenemos el aparcamiento, y no nos tenemos que meter a M. Y otro, pues que como encontramos allí de todo, pues... En el tema de comer y de limpieza, pues... Entonces... Y luego, claro, en el Carrefour... pues ropa y calzado... Si quieres, sales de allí con todo. Pues... porque tienen todos los productos. Sí. Y el aparcamiento que ye muy cómodo” (E10).

En consecuencia, es común que los habitantes rurales se desplacen con frecuencia en coche a otros municipios a comprar en supermercados con una amplia gama de alimentos o en tiendas especializadas, algo que encaja con las prácticas apuntadas previamente. En las zonas investigadas los desplazamientos suponen viajes de 10 o 15 minutos en coche. En ocasiones la frecuencia está pautada: una vez a la semana, cada quince días o, incluso, cada mes. Asimismo, es habitual que los residentes rurales aprovechen sus viajes puntuales para hacer gestiones u otra clase de compras, así como el aprovechamiento de los desplazamientos diarios al trabajo para acercarse a un establecimiento a adquirir alimentos.

“Pero sí que a veces compro huevos, detergente. Bueno las cosas así, esto lo compro aquí [en Oviedo] en el supermercado, en el que sea, en el que primero pille, vamos. Si tengo uno enfrente de donde tengo mi trabajo, ahí entro. Y luego, lo que es ya la fruta y carne y pescado lo compro allí” (E6).

“Normalmente compro en supermercados que estén cerca. Entonces suelo aprovechar a comprar cuando me desplazo para dar clase. Entonces suelo comprar, prácticamente todas las semanas. Y cuando necesito hacer así una compra más grande, que no suelo hacer una compra así muy grande, pues me acerco, igual a A.” (E5).

Son los habitantes que no disponen de coche quienes en mayor medida pueden estar sufriendo la escasez de comercios de alimentación. Se trata en muchas ocasiones de las personas mayores. Esto les obliga a recurrir a una práctica que parece ser común: que vecinos y familiares realicen por ellos la compra o al menos parte de ella, así como que les trasladen hasta los supermercados o localidades más cercanas.

“El pescado fresco que me lo trae mi yerno. Le digo: ¿subes mañana? Pues cógeme pescado. Tal como ayer, *subióme* una lubina para hoy” (E1).

“Ya te digo, el *vecín* que baje... ellos bajan todos los días, todos los días a la X y entonces bajo cuando ellos. Otras veces, *mándole*, cuando es una cosa o dos, que me lo traiga. Por ejemplo, el jamón serrano que aguanta poco, y el jamón york lo mismo. Entonces *traémelo* él de ahí. A veces llamo a un hijo que vive en la X, y *llámolo* y viene a buscar carne con el coche y *subímoslo*” (E4).

“Yo con mi vecina o con alguna amiga, si coincide que vengo a O...: «oye que me viene bien, ¿necesitas algo?» Eso es típico de los pueblos. Ya se hace menos, eh” (E6).

Fruto de estas dificultades, el almacenamiento de comida aparece como una dinámica esencial entre los residentes rurales entrevistados. Los hogares rurales tienden a acumular productos comprando abundante cantidad de alimentos no perecederos como aceite, leche, conservas o legumbres, entre otros.

“Yo tengo que andar molestando a los hijos o los vecinos, pues no, en vez de traer un tarro de tomate pues traigo tres. Miro la caducidad y puede... no sé, en vez

de traer un kilo de arroz, que me puede durar un mes o más, traigo dos, que no... Y como eso todo lo que... en vez de traer dos latas de bonito pues traigo cuatro y en vez de traer de las medianas traigo de las pequeñas, *pa* comerlas de una vez” (E4).

“La leche es imprescindible, el aceite, los huevos. Es que hay cosas que tienes que tener. Yo no compro una botella de leche solo, eh. Yo voy a comprar aceite y compro tres o cuatro, *pa* que me dure y no tener que... todos los días. *Pa* que me duren. Hay cosas que compro mucha cantidad. Sal, compro varios paquetes” (E2).

También la congelación es una práctica de almacenamiento extendida en estos municipios. En las familias rurales es frecuente la posesión de congeladores grandes (*arcones*) donde almacenar grandes cantidades de alimentos para disponer de ellos sin necesidad de desplazarse. Algunos entrevistados consideran que se trata de un electrodoméstico imprescindible para quien vive en el medio rural como estrategia para hacer frente a la escasez de comercios.

“Los vecinos lo tienen [*arcón*]. Nosotros tenemos que comprar uno. Debemos de comprar un arcón. No porque, a ver... no teníamos la costumbre. Lo que pasa es que cuando vienes de ciudad estas costumbres no las tienes, porque tienes lo que necesitas al momento. Y aquí te vas dando cuenta de que tienes que tener una despensa un poco preparada, porque o bien yo estoy sola y no me puedo mover, por trabajo, por lo que sea... o porque de repente te venga una nevada no puedas salir de casa” (E3).

“Carne y pescado suelo comprar una vez a la semana y lo congelo todo” (E5).

“Cosas de comida, no. No soy de congelar la comida. Ahora eso de traer de la carnicería o traer de la pescadería, eso sí. *Métolo* al arcón” (E4).

Aunque de las entrevistas se desprende la relevancia del uso del congelador para el almacenamiento y conservación de alimentos en general, se observa, sin embargo, que su

empleo está sobre todo ligado a la práctica de la producción propia de alimentos procedentes de la huerta doméstica o de la matanza de animales criados o comprados para consumo propio. Asimismo, la técnica del envasado al vacío constituye una forma de conservación y almacenamiento de alimentos bastante extendida.

“[En el *arcón*] tengo, por ejemplo, la carne. La carne que matamos. Por ejemplo, *va poco* que matamos un cordero y con un chaval, lo partimos a la mitad para cada uno. Eso lo congelamos y vamos comiéndolo” (E1).

“Para los conejos, los pollos, usábamos el *arcón*. (...) La última vez, [la carne] la envasamos al vacío, con la máquina. Y eso iba también al congelador” (E4).

“Sí, sí. Tenemos congelador. Matamos y congelamos durante tiempo y luego vamos comiendo poco a poco” (E9).

Estas estrategias, en definitiva, están vinculadas a las tradicionales prácticas de autoabastecimiento y a la cultura de la producción alimentaria propia que se ha mantenido en no pocos hogares rurales. Algunos entrevistados explican que se abastecen con alimentos procedentes de huertos familiares o de pequeñas granjas domésticas. Estas pequeñas explotaciones permiten disponer de productos esenciales para consumir durante todo el año y complementar la compra de alimentos habitual de estas familias. Entre los entrevistados, ocho de ellos tienen huerto y seis crían animales. Estas prácticas son más frecuentes entre la población de mayor edad, mientras que la población rural más joven no tiene ni conocimientos ni tiempo para el autoconsumo.

“Aquí casi todo el mundo tiene huerta. Yo también tengo un trozo de huerta, no tengo ni idea, pero bueno, estoy aprendiendo. Me están enseñando” (E3).

“Las gallinas se las pasé *pa* mi padre. La semana pasada, se las bajé porque no me daba tiempo para todo” (E6).

“Sí, tengo una pequeña huerta. Lo que pasa que este año planté tomates pero me duraron muy poco” (E5).

La huerta proporciona a las familias *verdura* y *fruta* durante una temporada y a veces durante todo el año. En ellas se cultivan principalmente productos que pueden almacenarse como patatas, cebollas o ajos. También se plantan verduras como guisantes, calabacines, calabazas, zanahorias, berzas, alubias, lechuga, pimientos o tomates. Las frutas más habituales son las manzanas y las ciruelas, aunque también con frecuencia se recogen nueces, almendras o avellanas. Es habitual que algunos de estos productos, según las peculiaridades de conservación de cada uno, se congelen, se emboten para conserva o se almacenen en una despensa.

“La cebolla dura también. Oye, hasta que se termine. Los ajos, pues todavía hoy, son ajos de los que ella tiene en la huerta” (E10).

“Patatas, *verdura*, ajos, puerro, cebollas. Todas esas cosas de la huerta, *tenémoslas*. Y frejoles (alubia roja) y *arberjos* (guisantes). Sí, *home*, claro. Y *les fabes* (alubia) *eses* de mayo, *eso congélamoslo* para todo el año (E1).

Los animales como corderos, pollos, gallinas, terneros o cerdos también forman parte de la producción y el consumo familiar. Se sacrifican y preparan para su consumo mediante la realización de la tradicional matanza. Es también frecuente la compra de animales en canal o piezas de carne a carnicerías o ganaderos para almacenar y consumir entre varias casas de una misma familia durante todo un año. En ocasiones, se trata de carne para la elaboración de embutidos, pero también para congelar y consumir directamente. Como en el manejo de la huerta, para estas labores resultan claves la experiencia y la destreza que se han podido adquirir en la familia y que pueden necesitar un tiempo de aprendizaje.

“Lo que compro *ye* para la semana. Luego, claro, tenemos lo de casa. Tenemos corderos, conejos, pollos. Eso *temémoslo* en casa” (E2).

“(…) porque tenemos lo animales que *criámoslos*. *Les gallines* que andan por fuera. O sea, que *ye ecológico* (...) los animales mientras se pueda...” (E10).

“No, no. Animales no tengo. No, porque no tengo ni idea de animales. Yo soy de animales de mascota. O sea, si tengo un animal, lo convierto en una mascota. Pues prefiero no tener” (E3).

Con todas estas prácticas se pretende optimizar la disponibilidad de alimentos, el ahorro en el consumo de carne y la obtención de productos de calidad. De hecho, todos los entrevistados manifiestan abastecerse de producciones domésticas planificadas para ser distribuidas entre los distintos hogares pertenecientes a una familia más o menos grande.

“Mis padres tienen huerta y hay cosas que no compro. Por ejemplo, las patatas, ni las habas, ni compro huevos. Tampoco verdura. Esas cosas no las compro” (E7).

“Huevos no compro porque mi padre tiene gallinas y también huerta, entonces cebollas y ajos, tengo casi siempre” (E6).

“Bueno, tenemos la suerte. Los padres de X matan, entonces, la carne de ternera y de cerdo. Chorizos y todo eso tenemos. De todo eso no suelo comprar” (E2\_1).

“Como decía una el otro día, vosotros matáis *pa* los *fios* [*hijos*]. Pues sí. Porque a veces, madre mía, voy al congelador, ¡pero si ya no hay filetes! Son ellos los que lo lleven todo. No *fai* falta decirles nada. Ellos van al congelador y *lleven*” (E1).

## 5. CONCLUSIONES

El concepto de desierto alimentario ha tenido éxito en su aplicación a áreas urbanas y rurales situadas a grandes distancias de las ciudades, como en el caso de los Estados Unidos. Sin embargo, su aplicación al medio rural español sufre de algunas limitaciones. En el caso español el ámbito rural está formado por pequeños municipios despoblados, envejecidos y empobrecidos que, si bien están geográficamente alejados de las capitales de provincia, no lo están tanto de localidades de tamaño intermedio con las que se establecen contactos frecuentes para resolver necesidades básicas como

la atención sanitaria, la gestión financiera, la educación o la compra de alimentos.

Los indicadores utilizados para evaluar la correspondencia del concepto de desiertos alimentarios (distancia geográfica, transportes, número de supermercados, precios de los alimentos) con el medio rural español no denotan un alto grado de aislamiento de estos ciudadanos. Sería preciso que se elaboraran análisis pormenorizados sobre la reestructuración de la distribución alimentaria para comprobar si se trata de territorios realmente críticos en relación al aprovisionamiento alimentario.

El trabajo realizado constata que el medio rural ha perdido comercios locales y que la población que permanece en estos territorios no siempre cuenta con transporte público o privado para hacer frente a la escasez de comercios. Aunque tanto los datos como las acciones políticas encaminadas a atender el abastecimiento alimentario en el medio rural desvelan la presencia de dificultades, la aproximación cualitativa a esta realidad ha sido útil para precisar las necesidades de la población rural.

Del análisis cualitativo se desprende la presencia de estrategias de aprovisionamiento ancladas culturalmente, consumidores involucrados en la gestión de su propia alimentación a través del conocimiento del cultivo de alimentos y de la conservación de productos y de unas redes de contactos locales activas entre vecinos próximos y familiares residentes en otras localidades. A esto hay que añadir una distribución alimentaria que está dando soluciones de abastecimiento a la población rural con escasa movilidad a través de rutas de reparto periódicas o con servicios a domicilio privados. Estas prácticas expresan, asimismo, la existencia de una comunidad rural resiliente ante los problemas y en la que toman importancia los vínculos personales, el familismo y la extensión de vínculos hacia los no residentes para intentar construir redes de contactos que faciliten el aprovisionamiento de alimentos.

En el medio rural español existen zonas que pueden ser definidas como desiertos alimentarios. En principio, esto podría llevar a pensar que se trata de una población desabastecida, sobre todo si la comparamos con el paradigma urbano. Sin embargo, este trabajo ha mostrado la existencia de patrones de provi-

sión de alimentos propios que se apoyan tanto en la tradición alimentaria como en las relaciones sociales del medio rural. Es decir, a pesar del progresivo descenso de los comercios locales como resultado del despoblamiento y el envejecimiento, no estamos ante una total desestructuración alimentaria, sino ante comunidades dinámicas que se revitalizan y se intentan organizar para subsistir. Estos resultados no dejan de reconocer los problemas a los que se enfrenta la población rural en el abastecimiento alimentario ni la necesidad de reivindicar la importancia del comercio de proximidad en el medio rural. Pero los resultados aquí presentados sobre todo llaman la atención sobre la relevancia del mantenimiento de la cultura de producción alimentaria como forma de resistencia ante una decadencia probablemente irreversible.

## BIBLIOGRAFÍA

APPARICIO, P., CLOUTIER, M. S. y SHEARMUR, R. (2007). The case of Montréal's missing food desert: evolution of accessibility to food supermarkets. *International Journal of Health Geographics*, 6(1), 4 p.

BEAULAC, J., KRISTJANSSON, E. y CUMMINS, S. (2009). A systematic review of Food deserts 1966-2007. Preventing chronic disease. *Public Health Research, Practice and Policy*, 6(3), pp. 1-10.

BERETON, F., BULLOCK, G., CLINCH, J. P. y SCOTT, M. (2011). Rural change and individual well-being: the case of Ireland and rural quality of life. *European urban and regional Studies*, 18(2), pp. 203-227.

BOCK, B. B. (2016). Rural Marginalisation and the Role of Social Innovation; A Turn Towards Nexogenous Development and Rural Reconnection. *Sociologia Ruralis*, 56(4), pp. 552-573.

BROADBRIDGE, A. y CALDERWOOD, E. (2002). Rural grocery shoppers: do their attitudes reflect their actions? *International Journal of Retail & Distribution Management*, 30(8), pp. 394- 406.

FUNDACIÓN BBVA. (2019). *Despoblación de las provincias españolas*. Esenciales Fundación BBVA-Ivive. (Extraído el 8 de marzo de 2020 de: <https://www.bbva.com/es/la-poblacion-espaa>

nola-crece-un-154-desde-el-2000-mientras-que-la-espana-rural-se-va(a)).

CAMARERO, L., CRUZ, F., GONZÁLEZ, M., DEL PINO, J. A., OLIVA, J. y SAMPEDRO, R. (2009). *La población rural en España. De los desequilibrios a la sostenibilidad*. Colección de Estudios Sociales. Barcelona: Fundación La Caixa.

CLARK, D. M. (1990). *English village services in the eighties*. Rural Research Series. London: Rural Development Commission.

DE VRIES, W. M., VAN DER VEEN, E., BOCK, B. B., CHRISTIAANSE, S. y HAARTSEN, T. (2016). The perceived importance of facilities for rural citizen in Fryslân, the Netherlands. *Sociologia e Politiche Sociali*, 19(3), pp. 119-137.

DÍAZ MÉNDEZ, C., GARCÍA ESPEJO, I., GUTIÉRREZ PALACIOS, R. y NOVO VÁZQUEZ, A. (2013). *Los hábitos alimentarios de los españoles*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente.

ELIZALDE-SAN MIGUEL, B. (2018). ¿Femenino e informal? El modelo tradicional de cuidados a examen desde una perspectiva demográfica. *Prisma Social. Revista de Ciencias Sociales*, 2, pp. 243-262.

GUILLUY, C. (2019). Ha emergido el mundo de las periferias. Papeles de relaciones *Ecosociales y cambio global*, 147, pp. 49-61.

GOBIERNO VASCO. (2010). *Diagnóstico del comercio minorista vasco. Plan de Adaptación del comercio 2015*. Dirección de Comercio de Gobierno Vasco. (Extraído el 10 de abril de 2020 en: [https://www.industria.ejgv.euskadi.eus/contenidos/informacion/adjuntos\\_portal\\_comercio/es\\_informa/adjuntos/Diagnostico\\_es.pdf](https://www.industria.ejgv.euskadi.eus/contenidos/informacion/adjuntos_portal_comercio/es_informa/adjuntos/Diagnostico_es.pdf)).

HOME, N. (2002). Rural consumers' patronage behaviour in Finland. The International Review of Retail, *Distribution and Consumer Research*, 12(2), pp. 149-164.

JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN. (2017). *Diagnóstico de abastecimiento comercial de productos cotidiano en el medio rural de Castilla y León*. (Extraído el 1 de abril: [https://comunicacion.jcyl.es/web/jcyl/Comunicacion/es/Plantilla100Detalle/1284882231857/\\_/1284769236287/Comunicacion](https://comunicacion.jcyl.es/web/jcyl/Comunicacion/es/Plantilla100Detalle/1284882231857/_/1284769236287/Comunicacion)).



LA CAIXA. (2006). *Anuario Económico de España 2006*. (Extraído el 10 de abril de: [https://multimedia2.coev.com/pdfs/anuario\\_caixa2006.pdf](https://multimedia2.coev.com/pdfs/anuario_caixa2006.pdf)).

—. (2013). *Anuario Económico de España 2012*. (Extraído el 10 de abril de: <http://joseromero73.blogspot.com/2013/03/la-caixa-anuario-economico-de-espana.html>).

LARSEN, K. y GILLILAND, J. (2008). Mapping the evolution of "food deserts" in Canada city: supermarket accessibility in London, Ontario, 1961-2005. *International Journal of Health Geographics*, 7(16), pp. 1-16.

LECLAIR, M. S. y AKSAN, A. M. (2014). Redefining the food desert: combining GIS with direct observation to measure food Access. *Agriculture and Human Values*, 31(4), pp. 537-547.

MCENTREE, J. (2009). Highlighting food inadequacies: Does the food desert metaphor help this cause? *British Food Journal*, 111(4), pp. 349-363.

MCENTEE, J. y AGYEMAN, J. (2009). Towards the development of a GIS method for identifying rural food deserts: Geographic access in Vermont, USA. *Applied Geography*, 30, pp. 165-176.

MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN. (2006). *La alimentación en España, 2006*. (Extraído el 20 de enero de 2020 de: <https://www.mapa.gob.es/es/alimentacion/temas/consumo-y-comercializacion-y-distribucion-alimentaria/panel-de-consumo-alimentario/libro-la-alimentacion-en-espana/>).

—. (2019). *Informe del consumo alimentario en España 2018*. (Extraído el 20 de enero de 2020: [https://www.mapa.gob.es/images/es/20190807\\_informedeconsumo2018pdf\\_tcm30-512256.pdf](https://www.mapa.gob.es/images/es/20190807_informedeconsumo2018pdf_tcm30-512256.pdf)).

MORRIS, P. M., NEUHAUSER, L. y CAMPBELL, C. (1992). Food Security in Rural America: A Study of the Availability and Costs of Food. *Journal of Nutrition Education*, 24, 52S-8S.

NIELSEN (2015). *Evolución del número de establecimientos en España, 1985-2014*.

PADDISON, A. y CALDERWOOD, E. (2007). Rural retailing: a sector in decline? *International Journal of Retail & Distribution Management*, 35(2), pp. 136-155.

PÉREZ DÍAZ, J., ABELLÁN GARCÍA, A., ACEITUNO NIETO, P. y RAMIRO FARIÑAS, D. (2020). Un perfil de las personas mayores en España, 2020. Indicadores estadísticos básicos. *Informes Envejecimiento en red*, 25. (Extraído el 5 de abril de 2020 de: <http://envejecimiento.csic.es/documentos/documentos/enred-indicadoresbasicos2020.pdf>).

RAMOS TRUCHERO, G. (2015). El acceso a la alimentación: el debate de los desiertos alimentarios. Investigación y desarrollo. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Desarrollo Humano*, 23(2), pp. 391-415.

RAMOS TRUCHERO, G., CASTAÑO, E. y RATO, H. (2013). ¿Hay desiertos alimentarios en España? Un análisis del caso asturiano. Comunicación presentada en *XI Congreso Español de Sociología*. Crisis y cambio: propuestas desde la Sociología (Grupo Sociología de la Alimentación), Madrid, 10-12 de Julio de 2013.

SCHAFFT, K. A., JENSEN, E. B. y HINRICH, C. C. (2009). Food Deserts and Overweight Schoolchildren: Evidence from Pennsylvania. *Rural Sociology*, 74(2), pp.153-77.

SHARKEY, R. J. (2006). Measuring potential access to food stores and food-services places in rural areas in US. *American Journal of Preventive Medicine*, 36(4S), pp. 151-155.

SHAW, H. (2012). Food Access, diet and health in the UK: an empirical study of Birmingham. *British Food Journal*, 114(4), pp. 598-616.

STOCKDALE, A. (1993). Rural service provisions and the impact of a population revival: a study of public opinion in Northern Ireland. *Area*, 25(4), pp. 365-378.

UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE-USDA. (2019). *Food Access Research Atlas*. (Extraído el 8 de marzo de 2020 de: <https://www.ers.usda.gov/data-products/food-access-research-atlas/>).

WALKER, R. E., KEANE, C. R. y BURKE J. G. (2010). Disparities and access to healthy food in the United States: A review of food deserts literature. *Health and Place*, 16, pp. 876-884.

WHELAN, A., WRIGLEY, N., WARM, D. y CANNINGS, E. (2002). Life in a "Food Desert". *Urban Studies*, 39(11), pp. 2083-2100.

# Luces y sombras de las políticas agrarias para el campo y el medio rural español: 1986-2020

TOMÁS GARCÍA AZCÁRATE\*

## RESUMEN

Este artículo ofrece un recorrido por casi cuatro décadas de historia de las políticas agrarias aplicadas en España, resaltando el carácter director de cuanto se negociaba y aprobaba en Bruselas, en el marco de la Política Agraria Común. Se señalan las luces y sombras de esta evolución, poniendo de relieve las crecientes interrelaciones entre los territorios y la variedad de políticas que afectan al campo y al medio rural. Las políticas agrarias, la comunitaria y las nacionales, solo pueden entenderse razonablemente formando parte de un contexto más amplio de política alimentaria y territorial.

## 1. INTRODUCCIÓN

Las cifras macroeconómicas de la agricultura española son impresionantes. En el año 2019, el excedente de nuestra balanza comercial agroalimentaria y pesquera alcanzó los 12.943 millones de euros, es decir, un 19,6 por ciento más que en el año 2018. En su conjunto, el sector agroalimentario contribuyó en un 9,2 por ciento al producto interior bruto (PIB) y en

\* Instituto de Economía, Geografía y Demografía (IEGD-CSIC) e investigador asociado del CEIGRAM (tomascgarciaazcarate@cchs.csic.es).

un 12,3 por ciento al empleo total de la economía española (Cajamar, 2019).

El sector agroalimentario “va bien”, pero ¿quiere esto decir que los agricultores, las zonas rurales o el medio ambiente en las zonas rurales y agrarias “van bien”? Las manifestaciones de los agricultores nos indican claramente la respuesta.

En cuanto al equilibrio territorial, la realidad de la España vaciada se ha impuesto en el discurso y el debate político. No voy a desarrollar aquí este tema, tratado con rigor en este mismo número por Eduardo Moyano y Fernando Collantes. Por razones de espacio, tampoco abordaré específicamente la importante y amplia problemática de la relación entre agricultura, políticas públicas y medioambiente (véase, por ejemplo, Ortiz y Ceña, 2002). Más modestamente intentaré analizar el papel que, para el campo y el medio rural, las políticas públicas –y en primer lugar, la más importante de todas ellas, la Política Agraria Común (PAC)– han desempeñado en su situación y evolución.

Seguiré para ello un enfoque cronológico. Empezaré con los antecedentes de la situación actual (apartado segundo): la transición democrática y nuestra integración en la Comunidad Europea; la era de las reformas, que abarca desde la reforma MacSharry de 1992 hasta las



actuales políticas en vigor durante el presente periodo de programación financiera 2014-2020. En el apartado tercero presentaré los temas actualmente en debate en relación con las políticas europeas de la próxima década. Para terminar, desarrollaré algunas conclusiones en torno a un futuro deseable y posible.

## 2. UN POCO DE HISTORIA

### 2.1. La vuelta a la casa europea

Como tan elegantemente describió Arturo Camilleri (1984), “nuestra marginación de la Comunidad se basaba en razones políticas. Cuando España alcanza al fin un sistema democrático, en 1977 se solicitó nuestra adhesión”. Esta perspectiva marcó toda la política agraria desde entonces, tanto con la Unión de Centro Democrático (UCD) hasta el año 1982, como luego con el Partido Socialista (PSOE).

Una primera etapa, de cierta estabilidad con Jaime Lamo de Espinosa al frente del Ministerio de Agricultura, estuvo marcada por los Pactos de la Moncloa (Cabrera, 2011) y “unas actuaciones que sí pueden considerarse como un instrumento de renovación y puesta al día de la política agraria” (Sumpsi, 1983). En aquellos años se aprobaron leyes tan importantes como la de arrendamientos rústicos, la de seguros agrarios, la de fincas manifiestamente mejorables y la ley de reforma y desarrollo agrario. También se consolidó el sindicalismo agrario y se institucionalizó su participación en múltiples negociaciones con la Administración.

Este intenso trabajo legislativo, poniendo los cimientos para una política agraria moderna, y la construcción del Estado de las autonomías, con el consiguiente proceso de descentralización administrativa (Pomed, 1999; Foro Agrario, 2001), explican por qué la convergencia normativa con Europa fue muy lenta. Buenos ejemplos de ello son el mantenimiento de la intervención administrativa del mercado del trigo y la escasa liberalización del comercio exterior.

La convergencia se inició lentamente durante la segunda etapa, desde la llegada de

los socialistas al gobierno hasta la adhesión a las Comunidades Europeas, negociación agraria del Tratado de adhesión incluida. Vidal (1999) califica este periodo como de “tiempo perdido”, aunque en 1994 se liberalizó por fin el mercado del trigo (Arnalde y Ceña, 1993).

Este proceso estuvo marcado por varios factores. El primero es que éramos nosotros los que nos adheríamos a un “club” con sus propias reglas, adaptadas para quienes formaban parte de él, y las tuvimos que aceptar. En términos técnicos, suponía aceptar el acervo comunitario en su grado de desarrollo el día de la adhesión. El segundo factor es que la Comunidad Europea de entonces modificó este acervo para blindarse frente a los nuevos miembros, es decir, frente a Portugal y España. Por ejemplo, el Acuerdo de Fontainebleau discriminó al sector español del vino y los Programas Integrales Mediterráneos ayudaron a las regiones francesas e italianas principalmente para adaptarse a la nueva competencia. El tercer factor es que tuvimos que acceder a echar el freno a nuestros sectores más competitivos, “verificando la convergencia” en el sector de las frutas y hortalizas y aceptando, entre otras, una cláusula de *standstill* para nuestro sector olivarero. Finalmente, el cuarto es que habíamos negociado para entrar en lo que Eugenio Cejudo (2000) llamó “la PAC de la normalidad” y nos encontramos con una PAC en crisis, víctima de sus éxitos (Langreo y García Álvarez-Coque, 2011). Nuestros nuevos socios habían tenido la posibilidad de movilizar sus potenciales productivos durante las largas décadas de aplicación de la primera PAC, mientras que nuestros planes de desarrollo productivo, como el de la leche o el algodón, chocaron de frente con las nuevas orientaciones políticas europeas y, de paso, la liquidación de nuestros excedentes y *stocks* de seguridad corrieron a cargo del erario nacional.

### 2.2. Nuestra primera PAC (1986-1992)

Este cuarto factor supuso, al mismo tiempo, un obstáculo y una oportunidad porque, desde el primer día, España, ahora dentro, empezó a renegociar los aspectos más lesivos que había tenido que aceptar para entrar. La literatura sobre el proceso de reforma de la PAC,

incluida la del autor, es muy abundante y no tengo ni el propósito ni la ambición de sintetizarla aquí. Pero sí conviene insistir sobre unos aspectos desconocidos, directamente relacionados con la agricultura española: los programas POSEICAN y la entrada en vigor del mercado único. En ambos acontecimientos desempeñó un papel relevante, aunque a menudo olvidado, un funcionario europeo ya fallecido, de nacionalidad española, Fernando Mansito.

En un primer tiempo, se había aprobado un programa de ayuda a los departamentos y territorios de ultramar franceses, por su carácter periférico. El programa POSEIDON empezó en el año 1989 y luego resultó muy sencillo ampliar esta nueva filosofía a las islas canarias, con el POSEICAN en 1991, y portuguesas. Los franceses le reconocieron a Mansito este mérito, otorgándole el galardón de la Legión de Honor.

La entrada en vigor del mercado único el 1 de enero de 1991 representó una modificación indirecta de nuestro Tratado de Adhesión. De un día para otro, nuestros aceites de oliva y nuestras frutas y hortalizas salieron del "limbo" en el que estaban metidos y fueron productos europeos como los demás.

En el debe de aquel periodo, muchos ponen la aplicación en España de las cuotas lácteas y el nivel de la cuota negociado. La cifra real de la producción láctea española, la real y no la que figuraba en los anuarios de estadística, era desconocida. El Ministerio hizo una gran encuesta sobre el terreno a la que los ganaderos respondieron digamos "con mucha prudencia" y, más aún, desconfianza, ya que no toda la leche se comercializaba "en blanco". Me consta que el negociador español, cuando volvió de Bruselas, estaba orgulloso de haber conseguido "colarle" a la Comisión medio millón más de toneladas por encima de las que correspondían a la cifra disponible. El tiempo demostró que esta cifra estaba muy por debajo de la realidad.

### 2.3. La reforma MacSharry (1992)

La reforma MacSharry fue la primera de las grandes reformas agrarias y marcó un punto de inflexión en la relación entre España y la Comisión Europea en cuanto a política agraria

se refiere. Por primera vez, España no iba a batallar para intentar adaptar a su realidad el traje que los otros se habían hecho a su medida, sino que iba a ser parte integrante de la génesis de la nueva política desde su concepción.

España es uno de los grandes Estados miembros agrícolas de la Unión Europea. Al mismo tiempo, es el país en el que la variabilidad de los rendimientos de cereales, por obvias razones climáticas, es la más grande. Por lo tanto, una política de estabilización de rentas mediante ayudas calculadas en base a rendimientos medios, resulta particularmente favorable a los productores españoles. De hecho, gracias a las ayudas de la PAC 1992, cuando se produjo la gran sequía de mediados de los años noventa, la disminución drástica de la producción española de cereales no provocó la catástrofe económica que se hubiera producido si no se hubiera aprobado la citada reforma. Curiosamente, la reacción del mundo académico de nuestro país fue, en gran medida, de rechazo a esta reforma (Tío, 1991), sin que se reparara suficientemente en este aspecto estabilizador de rentas (San Juan, 1996).

La década de los noventa también estuvo marcada por la reforma de la organización común de mercado de las frutas y hortalizas, que no solo hizo saltar por los aires todas las cortapisas que discriminaban al sector español, como los calendarios de retirada, sino que le dio la vuelta completa a su lógica, favoreciendo a un sector como el hispano orientado ya hacia el mercado. Al mismo tiempo, la reflexión iniciada en 1988 por la Comisión, con su comunicación "El futuro del medio rural"<sup>1</sup>, empezó a transformarse en hechos (Baillet, 1991), el más célebre de los cuales fue el nacimiento de la iniciativa LEADER en el año 1991 (Pérez Pla, 2004; García Rodríguez, Febles Ramírez y Zapata Hernández, 2005). A pesar de una abundante literatura y agitación política en torno al carácter "multifuncional" (por ejemplo, Massot, 2002; Reig, 2002; Gómez Limón y Barreiro, 2007 y Huylenbroeck *et al.*, 2007) de esta iniciativa, hubo de esperarse al final de la década para que la antigua (y financieramente exigua) política europea de estructuras agrarias empezara a aproximarse, con mucha timidez, hacia una verdadera política de desarrollo rural (Arnalde, 2002; Moyano, 2005; Plaza, 2006).

<sup>1</sup> Véase COM(88)501f, del 28.07.1988.

## 2.4. Después de la Agenda 2000

Tras la renuncia por parte de Marcelino Oreja a asumir la cartera de Agricultura en la Comisión Europea, Austria que acababa de ingresar en la Unión Europea propuso a su ministro de Agricultura Franz Fischler para el puesto. En línea con la tradición política de su país, el nuevo comisario estaba convencido de la necesidad de hacer compatible la competitividad de la agricultura con una orientación socio-rural y medioambiental. Sus principios fueron difíciles; en particular, su iniciativa de convocar la Conferencia de Cork en 1996 fue interpretada como una “invasión” de sus competencias y una declaración de guerra por las Direcciones Generales de Política Regional y Social, aun cuando marcó el camino a seguir en materia de desarrollo rural (Lastra, Tolón y García Arias, 2014).

La Agenda 2000 supuso la consolidación de la PAC de los dos pilares, siendo el segundo específico para el desarrollo rural. Su gestión se transformó, entrando en una lógica de evaluación, por parte de los Estados miembros, de las necesidades y de definición de los objetivos y las medidas a adoptar en el marco de un amplio menú de actuaciones elegibles.

A partir de este momento se aceleró un doble movimiento de acercamiento y convergencia entre una política agraria que ampliaba su campo de aplicación más allá de los agricultores y sus explotaciones, para promover una visión integral del entorno territorial y social en el que se desarrolla la actividad agraria, y una política regional que evolucionaba desde los macroproyectos y las grandes inversiones hacia las pequeñas y medianas empresas e iniciativas. Al ser más global la política rural y más específica la política regional, la necesidad de la coordinación (Sumpsi, 1994) y la cuestión de la plena integración de la política de desarrollo rural dentro de la política regional se planteó con fuerza. Por razones de control presupuestario y de lucha contra el fraude, para evitar la posible doble financiación de la misma iniciativa por dos fondos europeos distintos, se desarrolló la exigencia de la “exclusión” en el seno de los servicios de la Comisión. Si una medida era elegible en un fondo, debía ser automáticamente excluida de los restantes.

Este enfoque purista (y burocrático) chocó con la realidad de las cosas. Si una actuación es claramente prioritaria, tiene sentido que movilice recursos procedentes de distintas fuentes. En unas habrá más fondos disponibles que en otras; en unas será necesario la cofinanciación nacional, y en otras, no; los porcentajes de cofinanciación pueden ser distintos; la sustitución de la cofinanciación pública por la privada puede ser factible o no... La realidad es que la vida es a veces más plural que lo que cabe encajar en una tabla de Excel.

La respuesta inteligente encontrada, que evitaba una guerra de competencia entre distintas Direcciones Generales, fue la creación, en el actual periodo de programación financiera 2014-2020, de un marco estratégico común y el impulso a las dinámicas de sinergias entre fondos (Garrido y Moyano, 2013). Los responsables de los distintos fondos que actúan sobre un territorio entraron, a regañadientes, en una dinámica de colaboración y de intercambio. El ejercicio actual ha sido más formal que real, pero la dinámica multifondos era portadora de esperanza en cuanto al incremento de la eficacia y eficiencia del gasto público en un contexto de restricciones presupuestarias. Desgraciadamente, en su última propuesta la Comisión ha vuelto a excluir el Fondo Europeo de Desarrollo Rural (FEADER) de esta dinámica.

Lo que se empezó anunciando como una simple “revisión a medio plazo” acabó convirtiéndose en la segunda gran reforma de la PAC. Corrían los años 2003 y 2004. Se desacoplaron las ayudas directas a los agricultores de la producción, al menos formalmente, y se reacomodaron a unas exigencias (medioambientales principalmente) recogidas bajo el paraguas de la “condicionalidad”; utilizo el adverbio “formalmente” porque en España su aplicación fue muy conservadora (Compés y García, 2010). La consolidación indirecta de las referencias históricas mediante una “creativa” regionalización permitió en la práctica que “todo cambie para que nada (o poco) cambié”. Fueron muchos los análisis que anticiparon el “declive de la agricultura” (Burguillo, 2005), a pesar de que se devolvía a los agricultores la posibilidad de producir lo que requería el mercado (García Brenes, 2009).

### 3. LOS DEBATES ACTUALES: LA CADENA DE VALOR

Como ocurre periódicamente, cada siete años, y marcado por el ritmo actual de las negociaciones del marco presupuestario plurianual, todas las políticas europeas están sometidas a análisis y son objeto de nuevas propuestas.

Los hechos demuestran una realidad contrastada con dos aspectos que han pasado a ser incluso problemas políticos. Por un lado, la “España vacía” de Sergio del Molino (2016) ha pasado a ser la “España vaciada” (Almendro, 2019; Maestre, 2019). Por otro, según las primeras estimaciones disponibles a la hora de escribir este capítulo, la renta agraria en el año 2019 habría disminuido en un 8,6 por ciento en términos corrientes y un 9,9 por ciento a precios constantes, con respecto al año anterior; una caída más moderada que en los tres últimos ejercicios<sup>2</sup>.

Nos acercamos a la tormenta perfecta. Por un lado, la Unión Europea ha hecho del *European Green Deal* una de sus líneas maestras (Claeys, Tagliapietra y Zachmann, 2019). La nueva PAC que está en discusión hoy en Bruselas debería promover una agricultura más eficiente, más respetuosa del medio ambiente, del bienestar de los animales y los derechos de los trabajadores, una agricultura elemento esencial de una estrategia de adaptación y mitigación del cambio climático. La transición ecológica de nuestras sociedades requiere de la participación activa de los ciudadanos y las empresas. Representa un cambio de paradigma con respecto al modelo que hemos desarrollado en el apartado anterior. Esto no se conseguirá en contra de los agricultores, que deben ser actores activos de primer orden del cambio necesario.

Por otro lado, la Comisión ha propuesto en las Perspectivas financieras 2021-2027 disminuir su presupuesto para la agricultura y la PAC. Se acumulan, por el lado de las posibilidades de gastos, los impactos del *brexit* y la consiguiente salida de un contribuyente neto; de las nuevas necesidades que se han de financiar para conseguir el *Green Deal* y de la consolidación del papel de Europa en el mundo. Por el

<sup>2</sup> Véase *Cuentas Económicas de la Agricultura (Renta Agraria: Macromagnitudes Agrarias)*, en Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (<https://www.mapa.gob.es/es/estadistica/temas/estadisticas-agrarias/economia/cuentas-economicas-agricultura/>).

lado de los ingresos, se constata las reticencias de un grupo de Estados miembros a aumentar su contribución al presupuesto europeo,

A la hora de escribir este artículo (febrero de 2020), la Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno convocada expresamente para ello ha fracasado y no se ha podido alcanzar un acuerdo. El escenario más optimista que pudiera imaginarse sería el de la congelación en términos nominales del presupuesto actual.

Es verdad que se puede (y se debe) aumentar la eficacia y la eficiencia del gasto público, también en la agricultura. De hecho, esta es una de las razones principales que avalan la propuesta de la Comisión de descentralizar la gestión de la PAC al nivel de cada Estado miembro mediante la elaboración y aprobación de unos planes estratégicos nacionales. Pero no todo el ajuste debería venir por esta vía.

#### 3.1. Los precios de mercado

La cuadratura del círculo, el deshacer el nudo gordiano entre menor presupuesto, crisis de renta y mayores exigencias sociales y medioambientales, debe venir de una mejora de los precios percibidos por los agricultores en el mercado. Un producto de calidad y con garantía debe tener un precio digno.

Hasta ahora, en las discusiones sobre política agraria se producía una paradoja. Aunque la mayoría de los ingresos de los agricultores provienen de sus ventas en el mercado, el centro de atención del debate político lo han ocupado (y todavía a menudo lo ocupan) las ayudas directas, su volumen y su continuidad.

Todo parece indicar que, en este contexto de sequía presupuestaria, el debate político va a abordar cómo consolidar, primero, cadenas alimentarias creadoras de valor (como condición necesaria), para luego promover una distribución equilibrada de dicho valor entre todos sus actores. Se trata, en palabras de Albert Massot (2013), de “crear un nuevo formato en defensa de la sostenibilidad económica” de la agricultura.

Dentro del entramado jurídico comunitario, la política agraria disfrutó de una situación privilegiada frente a la política de competen-

cia. Los tratados fundacionales, en línea con la escuela de Friburgo, reconocen la existencia, por supuesto no sin límites, de una excepción a la aplicación del derecho de la competencia para la agricultura y los productos agrarios (Andries y García Azcárate, 2015). Esta “excepción agraria” se ha visto erosionada con el paso del tiempo. Durante décadas, uno de los objetivos de la política económica en toda Europa ha sido la lucha contra la inflación y el aseguramiento de precios lo más bajos posible para los consumidores. La política de competencia fue (y es) un instrumento privilegiado para conseguir este objetivo. Evitar los abusos de posición dominante, romper los carteles que imponen precios son dos objetivos lógicos y centrales de una política clave para la consolidación y el mantenimiento de una economía competitiva (Chauve, Parera y Renckens 2014). Las actuaciones, descoordinadas y contradictorias, de las autoridades nacionales de la competencia (Guillén, 2012) contribuyeron también a aumentar la confusión reinante.

Pero su aplicación al sector agrario debe hacerse con la prudencia que reclamaron los redactores del Tratado de Roma. El único objetivo no puede consistir en asegurar precios lo más bajos posibles de productos de alimentación a los consumidores europeos<sup>3</sup>. La política agraria tiene que incorporar, como todas las políticas públicas modernas, una componente de sostenibilidad. En efecto, debe contribuir a un desarrollo sostenible y equilibrado. Precios de mercado constantemente por debajo de los costes de producción de los productores más eficientes desestructuran las economías productivas y regionales. No se puede, como hacen algunos defensores a ultranza del derecho de la competencia considerar, por ejemplo, que una cooperativa agraria no es una empresa que constituye una prolongación comercial de los agricultores sino un cartel, al menos potencial, que debe estar sometido a las reglas generales (y restrictivas) que rigen esta clase de acuerdos<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> El artículo 39 del tratado de Roma habla de “precios razonables”.

<sup>4</sup> Esto es lo que se deduce, implícitamente porque los autores no tuvieron la valentía (o la osadía) de explicitar su pensamiento, de una lectura atenta de las “Directrices sobre la aplicación de las normas específicas previstas en los artículos 169, 170 y 171 del Reglamento de la OCM en los sectores del aceite de oliva, de la carne de vacuno y de los cultivos herbáceos”, publicadas por la Comisión en el año 2015 ([https://ec.europa.eu/competition/consultations/2015\\_cmo\\_regulation/index\\_en.html](https://ec.europa.eu/competition/consultations/2015_cmo_regulation/index_en.html)). Véase también Chauve, Parera y Renckens (2014).

El marco jurídico comunitario debe, por lo tanto, por un lado, promover la organización comercial y empresarial de los productores y, por otro, permitir una vertebración y coordinación de la cadena alimentaria, para alcanzar este objetivo de sostenibilidad. Los instrumentos existen. Se trata de potenciar las organizaciones de productores con vocación comercial; de promover las asociaciones de dichas organizaciones de productores; de permitir realmente que puedan ajustar en cantidad y calidad la oferta a la demanda; de consolidar las interprofesiones como lugar de encuentro natural de todos los actores de la cadena, para definir reglas de juego claras y consensuadas entre todos y promover actividades de interés común, tales como la investigación o la promoción comercial; de evitar las prácticas comerciales desleales.

Los instrumentos existen, pero se han encontrado, en su aplicación y desarrollo práctico, con grandes resistencias provenientes, en particular, de los servicios europeos encargados de la competencia, apoyados por gran parte de las autoridades nacionales correspondientes.

### 3.2. Un punto de inflexión

El mandato del Comisario Hogan marcó un punto de inflexión positivo en cuanto a la toma en consideración, de nuevo, de las especificidades del sector agrario, después de los intentos frustrados de su predecesor. Pudo contar para ello con el apoyo del Parlamento Europeo.

No vamos a desarrollar aquí las técnicas incluidas por la Comisión en la propuesta de revisión de la organización común de mercado conocida como “reglamento ómnibus”, ni las mejoras adicionales introducidas por el Parlamento Europeo. Estas se integraron en el ordenamiento jurídico comunitario el 1 de enero del 2018.

Al mismo tiempo, la Corte de Justicia Europea, en su sentencia conocida popularmente como del “caso endivias”<sup>5</sup>, ha consolidado jurídicamente la capacidad organizativa

<sup>5</sup> Véase aquí: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-11/cp170120es.pdf>



de las organizaciones de productores, siempre que sean comerciales (es decir empresas que comercializan la producción de sus miembros) y de sus asociaciones, recalando que no se las puede calificar de carteles. Desgraciadamente, esta diferencia clave desde el punto de vista jurídico entre las organizaciones de productores comerciales y las otras, que podríamos llamar “de negociación”, todavía sigue sin ser a menudo comprendida (Velázquez y Buffaria, 2017), como desgraciadamente demuestra el último estudio al respecto recientemente publicado por la Comisión (Comisión Europea, 2019).

En este lento caminar, los documentos actualmente en discusión para la PAC del futuro incluyen nuevas propuestas que consolidan estos avances y que han sido bien recibidas por el Parlamento Europeo. A demanda de su Comisión de Agricultura, tuve el honor de presentar 21 propuestas de enmiendas con vocación de contribuir a seguir avanzando hacia un marco jurídico que promueva relaciones comerciales en el seno de la cadena alimentaria constructivas y creadoras de valor (García Azcárate, 2018).

En paralelo, la Unión Europea ha ido trabajando sobre las prácticas comerciales que se podrían calificar como desleales. El 17 de abril 2019 se aprobó una Directiva<sup>6</sup> al respecto y los Estados miembros disponen hasta el 1 de mayo de 2021 para transcribirla<sup>7</sup>. Por su parte, varios Estados miembros han tomado iniciativas en este sentido (Chauve, 2015). España es seguramente uno de los que más ha avanzado en este camino, siempre detrás de Francia y su ley Egalim<sup>8</sup>. En el año 2013, el Congreso español aprobó por unanimidad la Ley de Medidas para Mejorar el Funcionamiento de la Cadena Alimentaria<sup>9</sup>, se creó la Agencia de Información y Control Alimentarios (AICA), se promovió un Observatorio de la Cadena Alimentaria (que desgraciadamente luego se paralizó) y se impulsó un Código de Buenas Prácticas Mercantiles en la Contratación Alimentaria al que en el

<sup>6</sup> Puede consultarse aquí: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32005L0029&from=ES>

<sup>7</sup> A diferencia de un Reglamento que es directamente aplicable, las directivas tienen que ser transcritas en el ordenamiento jurídico nacional para que entren en aplicación.

<sup>8</sup> Véase al respecto: <https://agriculture.gouv.fr/egalim-tout-savoir-sur-la-loi-agriculture-et-alimentation>

<sup>9</sup> Puede consultarse aquí: [https://www.boe.es/diarrio\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-8554](https://www.boe.es/diarrio_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-8554)

año 2020 se habían adherido unas 180 empresas y asociaciones<sup>10</sup>.

Sin embargo, las manifestaciones de los productores agrarios, en España pero también en Francia, demuestran que estas medidas están lejos de haber conseguido sus objetivos<sup>11</sup>. Entre las razones que explican estos mediocres resultados pueden destacarse tanto las limitaciones existentes en el ordenamiento jurídico comunitario como las resistencias existentes a nivel nacional.

## 4. DOS DE LOS DEBATES ACTUALES

No pretendemos en este artículo agotar el conjunto de los debates actuales sobre el futuro de las políticas públicas aplicadas a la agricultura y el medio rural. Sin embargo, hay dos temas que merece la pena destacar por su importancia y por su carácter relativamente novedoso: el papel de la mujer y las consecuencias de la revolución tecnológica que estamos viviendo.

### 4.1. Las políticas de género

Es innumerable la literatura existente sobre la explotación familiar agraria (Calus y Van Huylenbroeck, 2010). En ella, el sujeto suele ser el agricultor, un hombre, y el papel de la mujer, difuso, cuando no invisible (Brandth, 2002, y Whatmore, 1991).

Buena parte del impulso normativo sobre la igualdad de género vino de Europa (Langreo y Benito, 2005; Navarro *et al.*, 2006), con iniciativas como la Now I y II, la convocatoria LEADER+ del 2001 y los reglamentos posteriores de desarrollo rural. En España, la Ley Orgánica por la Igualdad de marzo 2007 abrió una dinámica de transversalidad en la que el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA) fue parte

<sup>10</sup> Véase al respecto: [https://www.mapa.gob.es/es/alimentacion/temas/ley-de-medidas-para-mejorar-el-funcionamiento-de-la-cadena-alimentaria/boe-a-2020-1507\\_tcm30-525021.pdf](https://www.mapa.gob.es/es/alimentacion/temas/ley-de-medidas-para-mejorar-el-funcionamiento-de-la-cadena-alimentaria/boe-a-2020-1507_tcm30-525021.pdf)

<sup>11</sup> Véase el informe del Senado francés al respecto: <https://www.senat.fr/notice-rapport/2019/r19-089-notice.html>

activa. Así, aprobó un Plan de Igualdad entre hombres y mujeres en el medio rural (2007) al que le han seguido, entre otras iniciativas, la Ley de Titularidad Compartida (2011); el Plan 2015-2018 para la Promoción de las Mujeres en el Medio Rural y el Estatuto de 2015 de las Mujeres Agricultoras.

En la agricultura, la mujer desempeña normalmente un papel normalmente secundario (Contzen y Forney, 2017), en lo que se podría llamar muchas veces “la explotación de la familia agraria”. Según el estudio Mundubat-CERES (2020), solo el 32 por ciento de los titulares de explotación son mujeres, aunque este porcentaje aumenta poco a poco. En cambio, las mujeres cobran mayor protagonismo en las iniciativas que han surgido estos años, desde el turismo rural a la agricultura ecológica o agroecológica (véanse, entre otros, Díaz Méndez, 2005; McGehee, Kim y Jennings, 2007; López García, 2000; Brandsholm, Pedersen y Kjaergard, 2004 y Siliprandi, 2010). De hecho, la gran mayoría de las mujeres ocupadas en el medio rural se concentra en el sector servicios (78,5 por ciento), a diferencia de los hombres, que se distribuyen de forma más homogénea en el resto de sectores (MAPA, 2011). Justamente, como resultado inducido por las iniciativas de promoción de la diversificación económica en el medio rural, y a pesar de que esta política incorporaba de forma insuficiente la dimensión de género, la participación de las mujeres en el desarrollo rural desbordó cualquier previsión (Sabaté, 2009).

En las actuales discusiones sobre la PAC del futuro, desde el Parlamento Europeo y desde algunos Estados miembros, entre los que destaca España, se insiste para que la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres sea uno de los indicadores importantes del futuro, ocupando una parte especial y específica en los futuros planes estratégicos nacionales

## 4.2. La revolución tecnológica

Estamos asistiendo a una transformación tecnológica en todas las actividades económicas, la agraria no siendo la excepción. Abarca todos los campos, desde la producción a la comercialización (Braun, Colangelo y Steckel, 2018) y está desencadenando una transforma-

ción estructural de la agricultura y del medio rural (CIHEAM Watch Letter, 2017).

La dimensión y las economías de escala son importantes para poder sacar provecho de estas revoluciones tecnológicas. Rose y Chilvers (2018) destacan que el impacto social de las nuevas tecnologías ha sido a menudo minusvalorado, cuando no olvidado. El gran reto político es cómo hacerlas compatibles con el mantenimiento, junto a una agricultura empresarial, de una agricultura familiar de medianas dimensiones. Aun cuando el 69 por ciento de los agricultores españoles se consideran innovadores, según estudio realizado la organización ASAJA, parece que más de la mitad de las explotaciones (un 53 por ciento) no dedica nada o casi nada de su terreno a probar nuevas tecnologías<sup>12</sup>.

Del mismo modo, al lado de un conjunto de grandes compañías del sector de la alimentación, se observa una gran nube de pequeñas y medianas empresas que también funcionan como elemento vertebrador del territorio. En efecto, como subrayan Zambon, Cecchini, Egidi, Saporito y Colantoni. (2019), las pequeñas y medianas empresas tienen mucho más complicado el integrarse en los procesos de innovación, siendo este uno de los aspectos que más deberían cuidar los responsables políticos. Estos autores también advierten de que tales procesos son más lentos en el sector agrario que en la industria.

Junto con el fomento de la innovación, el desarrollo y la investigación, las políticas públicas tienen, por tanto, un campo de aplicación importante (Calus y Huylenbroeck, 2010) mediante, por ejemplo, incentivos fiscales a la promoción de grupos de investigación que reúnan a distintos actores de la cadena alimentaria en torno a un objetivo común (García-Cabrera, Piedra-Muñoz y Galdeano-Gómez, 2020). Esto último es exactamente lo que la Unión Europea ha promovido con sus “grupos operativos” para el actual periodo de programación, en el marco de los nuevos Programas de Desarrollo Rural (PDR). Hoy ya se han creado unos 200 grupos en la Unión Europea para facilitar la difusión de las tecnologías digitales en la agricultura y el medio rural<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Los resultados se recogen aquí: <https://www.agrodiario.com/texto-diario/mostrar/1820867/casi-70-agricultores-ve-innovador-pero-mitad-no-prueba-tecnologia-cultivos>

<sup>13</sup> Sobre esta cuestión, consúltese: <https://ec.europa.eu/eip/agriculture/en>



En España, además de los grupos operativos financiados por el PDR nacional y muchos PDR regionales, el Ministerio puso en marcha una Estrategia de Digitalización del Sector Agroalimentario y Forestal y del Medio Rural<sup>14</sup>. Su primer Plan de Acción 2019-2020 contempla 40 actuaciones en torno a tres grandes objetivos: reducir la brecha digital; fomentar el uso de datos e impulsar el desarrollo empresarial y los nuevos modelos de negocios.

Mención aparte merece la problemática conocida como de los *big data*. Son, al mismo tiempo, una gran oportunidad para mejorar la competitividad y la gestión medioambiental de la agricultura, y un riesgo. Desde ya hace años, diversos investigadores (por ejemplo, Carbonell, 2016; Wolfert *et al.*, 2017) han llamado la atención sobre las consecuencias posibles si estos datos se quedan en manos de operadores privados como las industrias de maquinaria, abonos o semillas, condicionando así la capacidad de decisión de los agricultores.

Hubo que esperar al mes de febrero 2020 para que la Comisión Europea pusiera sobre la mesa sus estrategias en relación con los datos y la inteligencia artificial (Comisión Europea, 2020), una de las cuales propone promover plataformas “neutras” para compartir los datos privados y públicos, tanto en el campo de la agricultura como de la medicina<sup>15</sup>.

## 5. CONCLUSIONES: EL FUTURO DESEABLE Y POSIBLE

Durante décadas, incluso antes de que entráramos en las Comunidades Europeas, las políticas públicas (entre ellas, la agraria, la regional, la comercial o la de competencia) han promovido una agricultura productivista, capaz de ofrecer grandes volúmenes de producción a precios cada vez más competitivos. Estas políticas fueron exitosas, más allá de toda esperanza, en buena medida, porque los agricultores supieron responder a este reto. Existen pocos ejemplos

<sup>14</sup> Puede consultarse aquí: <https://www.mapa.gob.es/es/ministerio/planes-estrategias/estrategia-digitalizacion-sector-agroalimentario/>

<sup>15</sup> Véase: <https://www.euractiv.fr/section/avenir-de-l-ue/news/leak-eu-plans-common-data-spaces-to-exploit-agriculture-and-health-potential/>

de identificación tan plena, y durante un periodo tan largo, entre los actores de un sector económico y las demandas que les transmitía la sociedad. Poco a poco, fueron creciendo las presiones de los grupos ecologistas y de los habitantes de la ciudad sobre el medio rural (Ceña, 1992), a los que podemos sumar hoy, entre otros, a los defensores del bienestar animal y los veganos.

Este artículo ha ofrecido un recorrido por casi cuarenta años de evolución de las políticas agrarias aplicadas en nuestro país, resaltando el carácter director de cuanto se negociaba y aprobaba en Bruselas, en el marco de la PAC. A la hora de abordar los debates actuales, se ha dado especial importancia al desequilibrio existente actualmente en la cadena de valor alimentaria entre sus distintos actores. En este contexto, dentro del entramado jurídico comunitario, la política agraria disfrutó de una situación privilegiada frente a la política de competencia. Los tratados fundacionales, en línea con la Escuela de Friburgo, reconocen la existencia de una excepción (con límites) a la aplicación del derecho de la competencia para la agricultura y los productos agrarios.

El artículo ha resumido asimismo dos problemáticas, relativamente recientes, pero pujantes: las políticas de género, por un lado, y las consecuencias de la revolución tecnológica que también está viviendo el campo, por otro. En todo este análisis se han señalado, por un lado, las luces, sin dejar de presentar también las sombras que han marcado estas últimas décadas de historia de la política agraria. Mercados, cadena alimentaria, igualdad de género, medio ambiente, bienestar animal, nuevas tecnologías: cada día es más evidente que el espléndido aislamiento en el que ha vivido el sector agrario, y la política agraria, es cosa del pasado. Las crecientes interrelaciones entre los territorios y las políticas han provocado la fusión de las políticas agrarias, la comunitaria y las nacionales, en un contexto más amplio de política alimentaria y territorial, como demuestra la estrategia europea “de la granja a la mesa”, aprobada en este mes de mayo.

## BIBLIOGRAFÍA

ALMENDRO, R. (2019). Fraguas. La resistencia de una alternativa ecosocial autogestionada

para repoblar la España vaciada. *Ecología política*, 58, pp. 98-102.

ANDRIES, A. y GARCÍA AZCÁRATE, T. (2015). Agriculture, PAC et droit de la concurrence: une vision historique. *Revue de l'Union Européenne*, 585, pp. 83-92.

ARNALDE, E. (2002). PAC y desarrollo rural: una relación de amor – odio. *Información Comercial Española*, 803, pp. 45-60.

ARNALDE, E. y CEÑA, F. (1993). La agricultura y la política agraria en España durante el periodo de transición democrática. *Agricultura y Sociedad*, 68-69, pp. 289-312.

ATANCE MUÑIZ, I. y TÍO SARALEGUI, C. (2000). La multifuncionalidad de la agricultura: aspectos económicos e implicaciones sobre política agraria. *Revista Estudios Agro-Sociales y Pesqueros*, 189, pp 29-48.

BAILLET, C. (1991). L'avenir du monde rural dans le contexte européen. *Economie Rurale*, 202-203, pp. 19-24.

BRANDTH, B. (2002). Gender identity in European family farming: A literature review. *Sociologia Ruralis*, 42(3), pp. 181-200.

BRANSHOLM PEDERSEN, K. y KJAERGARD, B. (2004). Do we have room for shining eyes and cows as somrades? Gender perspectives on organic farming in Denmark. *Sociologia Ruralis*, 44(4), pp. 373-394.

BRAUN, A. J., COLANGELO, E. y STECKEL, T. (2018). Farming in the Era of Industry 4.0. *Procedia CIRP* 72, 9 pp. 79-984.

BURGUILLO CUESTA, M. (2005). La revisión intermedia de la PAC y el desarrollo rural sostenible. *Boletín Económico de ICE*, 2831, pp. 29-37.

CABRERA, M. (2011). Los pactos de la Moncloa: acuerdos políticos frente a la crisis. *Historia y Política*, 26, pp. 81-110.

CAJAMAR. (2019). *Informe 2018 del Observatorio del Sector Agroalimentario Español*. Disponible en: (<https://www.cajamar.es/observatorio-sector-agro/>).

CALUS, M. y VAN HUYLENBROECK, G. (2010). The persistence of family farming: A review of explanatory socio-economic and historical factors. *Journal of Comparative Family Studies*, XXXXI (5), pp. 639-660.

CAMILLERI, A. (coord.) (1984). *La agricultura española ante la CEE*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos.

CARBONELL, I. M. (2016). The ethics of big data in big agriculture. *Internet Policy Review*, 5, pp. 1-13.

CEJUDO GARCÍA, E. (2000). Algunas reflexiones sobre la política agraria comunitaria. *Polígonos*, 10, pp. 61-83.

CEÑA DELGADO, F. (1992). Transformaciones del mundo rural y política agraria. *Revista de Estudios AgroSociales*, 162, pp. 11-35.

CHAUVE, P. (2015). The European food sector: Are large retailers a competition problem? *Journal of European Competition Law and Practice*, 6(7), pp. 513-529.

CHAUVE, P., PARERA, A. y RENCKENS, A. (2014). Agriculture, food and competition law: Moving the borders. *Journal of European Competition Law and Practice*, 5(5), pp. 304-313.

CIHEAM WATCH LETTER. (2017). *Rural innovation and digital revolution in agriculture*. Disponible en: <http://www.fao.org/family-farming/detail/es/c/472384/>

CLAEYS, G., TAGLIAPIETRA, S. y ZACHMANN, G. (2019). How to make the European Green Deal work. *Policy Contribution BRUEGEL Issue*, 14 (Nov.).

COMISIÓN EUROPEA. (2019). *Study of the best ways for producer organisations to be formed, carry out their activities and be supported*. Disponible en: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2c31a562-eef5-11e9-a32c-01aa75ed71a1>

— (2020). *A European strategy for data* ([https://ec.europa.eu/info/files/communication-european-strategy-data\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/communication-european-strategy-data_en)).

CONTZEN, S. y FORNEY, J. (2017). Family farming and gendering division of labour

on the move: A typology of farming-family configurations. *Agriculture and Human values*, 34(1), pp. 27-40.

DÍAZ MÉNDEZ, C. (2005). Aproximaciones al arraigo y al desarraigo femenino en el medio rural: mujeres jóvenes en busca de una nueva identidad rural. *Papers*, 75, pp. 63-84.

FORO AGRARIO. (2001). *La política agraria en una España autonómica*. Madrid: Mundi-Prensa.

GARCÍA AZCÁRATE, T. (2018). *Research for AGRI Committee – The sectoral approach in the CAP beyond 2020 and possible options to improve the EU food value chain*. Bruselas: European Parliament Policy Department for Structural and Cohesion Policies.

GARCÍA BRENES, D. (2009). La política agraria comunitaria y la revisión de 2008. *Revista de Economía Institucional*, 11(20), pp. 375-394.

GARCÍA RODRÍGUEZ, J. L., FEBLES RAMÍREZ, M. F. y ZAPATA HERNÁNDEZ, V. M. (2005). La iniciativa LEADER en España. *Revista de la A.G.E.*, 39, pp. 361-398.

GARCÍA-CABRERA, E. M., PIEDRA-MUÑOZ, L. y GALDEANO-GÓMEZ, E. (2020). Multidimensional assessment of eco-innovation implementation: Evidence from Spanish agri-food sector. *Journal of Environmental Research and Public Health*, 17 (1432), pp. 1-22.

GARRIDO FERNÁNDEZ, F. E. y MOYANO ESTRADA, E. (2013). Sostenibilidad agraria, desarrollo rural y cohesión territorial. En J. A. GÓMEZ LIMÓN y E. REIG (coords.). *La sostenibilidad de la agricultura española* (pp. 203-232). Almería: Cajamar.

GOMEZ LIMÓN, J. A. y BARREIRO, J. (coords.) (2007). *La multifuncionalidad de la agricultura en España*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, EUMedia.

GUILLÉN, J. (2012). *EU competition framework policy and agricultural agreements: Collation and comparative analysis of significant decisions at national level*. European parliament. Bruselas: DG de Política Interior.

HUYLENBROECK, G. V., VANDERMEULEN, V., METTEPENNINGEN, E. y VERSPECHT, A. (2007).

Multifunctionality of agriculture: A review of definitions, evidence and instruments. *Living Review in Landscape Research*, 1(3), pp. 1-43.

LANGREO NAVARRO, A. y BENITO GARCÍA, I. (2005). La mujer en la agricultura y en el medio rural. *Agricultura familiar en España. Anuario* (pp.104-129). Madrid: Fundación de Estudios Rurales y UPA.

LANGREO NAVARRO, A. y GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J. M. (2011). El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 1986-2008. En R. ROBLEDO (coord.). *Historia del Ministerio de Agricultura 1900-2008*. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.

LASTRA BRAVO, X. B., TOLÓN BECERRA, A. y GARCÍA ARIAS, M. A. (2014). Futuro de la política de desarrollo rural en Europa. *Observatorio Medioambiental*, 17, pp. 91-139.

MAESTRE, J. (2019). La 'España vaciada' también busca naturalistas. *Aves y naturaleza*, 29, pp. 24-26.

MASSOT MARTÍ, A. (2002). La multifuncionalidad agraria, un nuevo paradigma para la reforma de la PAC y de la Organización Mundial del Comercio. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 11, pp. 45-84.

—. (2013). La PAC y la sostenibilidad de la agricultura europea en la era global. En J. A. GÓMEZ LIMÓN y E. REIG (coords.). *La sostenibilidad de la agricultura española* (pp.235-276). Almería: Cajamar.

MATE, V. (1999). La agricultura española del último cuarto de siglo. *Revista Agricultura*, 806, pp. 708-732.

MCGEHEE, N. G., KIM, K. y JENNINGS, G. R. (2007). Gender and motivation for agri-tourism entrepreneurship. *Tourism Management*, 28, pp. 280-289.

MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN [MAPA]. (2011). *Diagnóstico de la igualdad de género en el medio rural*. Disponible en: [https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/igualdad\\_genero\\_y\\_des\\_sostenible/diagnostico/](https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/igualdad_genero_y_des_sostenible/diagnostico/)

—. (2019). *Informe anual de indicadores: agricultura, pesca y alimentación 2018*. Disponible en: [https://www.mapa.gob.es/es/ministerio/servicios/analisis-y-prospectiva/informe\\_anual\\_indicadores2018\\_\\_tcm30-513683.pdf](https://www.mapa.gob.es/es/ministerio/servicios/analisis-y-prospectiva/informe_anual_indicadores2018__tcm30-513683.pdf)

MOLINO, S. DEL (2016). *La España vacía. Viaje por un país que nunca fue*. Madrid: Turner Noema.

MOYANO, E. (2005). Nuevas orientaciones de la política europea de desarrollo rural. *Revista de Fomento Social*, 238, pp. 219-242.

MUNDUBAT-CERES. (2020). *Derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres en el medio rural: una aproximación crítica*. Disponible en: <http://chil.me/download-file/104758-285527>.

NAVARRO RÍOS, M. J., MARTÍ DE OLIVES, A. M., DE MIGUEL GÓMEZ, M. D. y MARTÍNEZ LEÓN, I. M. (2006). *Mujer y desarrollo rural. Influencia de las políticas comunitarias destinadas al fomento de la igualdad de oportunidades*. Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/39745626\\_Mujer\\_y\\_desarrollo\\_rural\\_Influencia\\_de\\_las\\_politicas\\_comunitarias\\_destinadas\\_al\\_fomento\\_de\\_la\\_igualdad\\_de\\_oportunidades](https://www.researchgate.net/publication/39745626_Mujer_y_desarrollo_rural_Influencia_de_las_politicas_comunitarias_destinadas_al_fomento_de_la_igualdad_de_oportunidades)

ORTIZ MIRANDA, D. y CEÑA DELGADO, F. (2002). Efectos de la política agroambiental de la Unión Europea en el medio rural. *Información Comercial Española*, 803, pp. 105-116.

PÉREZ PLA, M. DEL M. (2004). La iniciativa comunitaria LEADER en el marco teórico de la política agraria. *Revista Gallega de Economía*, 13(1-2), pp. 1-23.

PLAZA GUTIÉRREZ, J. I. (2006). Territorio, geografía rural y políticas públicas. Desarrollo y sustentabilidad en las áreas rurales. *Boletín de la AGE*, 41, pp. 69-94.

POMED SÁNCHEZ, L. (1999). La distribución de competencias sobre agricultura en el marco de la Unión Europea. *Revista de Administración Pública*, 148, pp. 133-144.

REIG MARTÍNEZ, E. (2002). La multifuncionalidad del medio rural. *Información Comercial Española*, 803, pp. 33-44.

ROSE, D. C. y CHILVERS, J. (2018). Agriculture 4.0: Broadening responsible innovation in an

era of smart farming. *Frontiers in Sustainable Food Systems*, 2, pp. 1-7.

SABATÉ MARTÍNEZ, A. (2009). La dimensión de género en las políticas españolas y europeas de desarrollo rural. *Agricultura familiar en España. Anuario* (pp. 103-108). Madrid: Fundación de Estudios Rurales y UPA.

SAN JUAN MESONADA, C. (1996). La política agraria común y sus efectos en la convergencia real de España en la Unión Europea. *Papeles de Economía Española*, 63, pp. 286-305.

SILIPRANDI, E. (2010). Mujeres y agroecología. Nuevos sujetos políticos en la agricultura familiar. *Investigaciones Feministas*, 1, pp. 125-137.

SUMPSI VIÑAS, J. M. (1983). La política agraria 1968-1985. *Papeles de Economía Española*, 16, pp. 447-471.

—. (1994). La política agraria y el futuro del medio rural. *Revista de Estudios Agro-Sociales*, 169, pp. 149-174.

TÍO SARALEGUI, C. (1991). La reforma de la PAC desde la perspectiva de las agriculturas del Sur de la CEE. *Revista de Estudios Agro-Sociales*, 156, pp. 41-66.

—. (2005). *Situación actual y perspectivas de desarrollo del mundo rural en España*. Madrid: Fundación Alternativas.

VELÁZQUEZ, B. y BUFFARIA, B. (2017). About farmers' bargaining power within the new CAP. *Agriculture and Land Food Economics*, 5(16), pp. 1-13.

WHATMORE, S. (1991). *Farming women: Gender, work and family enterprise*. Londres: Macmillan.

WOLFERT, J., GE, L., VERDOUW, C. y BOGAARDT, M. J. (2017). Big data in smart farming – A review. *Agricultural Systems*, 153, pp. 69-80.

ZAMBON, I., CECCHINI, M., EGIDI, G., SAPORITO, M. G. y COLANTONI, A. (2019). Revolution 4.0: Industry vs. agriculture in a future development for SMEs. *Processes*, 7(1), p. 36.

# La ocupación en el sector agrario: trayectoria y actualidad

LUIS GARRIDO\* Y ELISA CHULIÁ\*\*

## RESUMEN

Este artículo comienza esbozando las razones del descontento actual que manifiesta públicamente el sector agrario, para, a continuación, describir algunos aspectos de la evolución de la ocupación en este sector a lo largo de las últimas cuatro décadas mediante la *Encuesta de Población Activa (EPA)*. Se presta después especial atención a la ocupación agraria en 2019, analizando su distribución geográfica y sus principales características sociodemográficas. Asimismo, se exponen algunos datos y argumentos relativos a la escasa presencia de las mujeres en el sector agrario y al posible impacto del aumento del salario mínimo interprofesional (SMI) en 2019 sobre el empleo agrario, en particular, el de los asalariados menos cualificados o dedicados a ocupaciones elementales.

## 1. EL CONTEXTO: EL MALESTAR DEL SECTOR AGRARIO<sup>1</sup>

A principios de 2020, cuando el coronavirus todavía parecía un riesgo controlable

\* Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) (lgarrido@poli.uned.es).

\*\* Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) y Funcas.

<sup>1</sup> Nuestro concepto de “sector agrario” incluye los siguientes subsectores, que la *Encuesta de Población Activa (EPA)* permite distinguir: agricultura, ganadería, pesca, actividades agropecuarias, caza y silvicultura.

mediante medidas ordinarias de salud pública, agricultores y ganaderos de toda España se movilizaron bajo la consigna “El campo unido jamás será vencido”. El sector se declaraba “al límite” ante la decreciente rentabilidad de las explotaciones agroganaderas y enarbolaba el mal dato de la renta agraria de 2019<sup>2</sup>. Coordinadas por las organizaciones agrarias (COAG, ASAJA y UPA), estas movilizaciones perseguían, además de reivindicar una posición unitaria del sector agrario ante el recién formado gobierno<sup>3</sup>, que la sociedad cobrara conciencia de la situación crítica de la agricultura y ganadería como consecuencia de diversos factores concurrentes:

- los bajos precios en origen (a veces, incluso por debajo de su coste, forzando la “venta a pérdidas”), que convierten la producción agraria en el eslabón peor retribuido de la cadena alimentaria;
- el aumento de los costes de producción (destacadamente, de los consumos intermedios necesarios, como la energía, los fertilizantes y piensos, pero también de los salarios);

<sup>2</sup> A finales de 2019 el Ministerio de Agricultura hizo públicas las primeras estimaciones de la renta agraria en 2019, según las cuales esta había caído en un -8,6 por ciento respecto a 2018, poniendo fin a un quinquenio de aumentos consecutivos (MAPA, 2019).

<sup>3</sup> Tras la investidura de Pedro Sánchez el 7 de enero de 2020, el 14 de enero se celebró el primer Consejo de Ministros. Las protestas de los agricultores, que por su extensión e intensidad alcanzaron considerable resonancia pública, dieron comienzo ese mismo mes.



- la competencia desleal ejercida por terceros países –con los cuales la Unión Europea (UE) ha suscrito convenios agrícolas, aun cuando su producción no está sujeta a reglamentos medioambientales y procedimientos burocráticos tan costosos como los que han de satisfacer los agricultores europeos–, con el consiguiente deterioro de la competitividad internacional de los productos propios;
- las dificultades para exportar, derivadas de la introducción de aranceles a los productos agrícolas por parte de la Administración Trump (octubre de 2019) y, previsiblemente, del inminente Brexit;
- los recortes de los fondos procedentes de la Política Agraria Común (PAC) para el periodo 2021-27, que –una vez anunciados en febrero de 2020– anticipan pérdidas de cientos de millones de euros anuales para la agricultura española<sup>4</sup>.

En medio de esta “tormenta perfecta”<sup>5</sup> que amenazaba con deteriorar intensamente la economía y el empleo en el sector agrario durante 2020, los agricultores expresaban su profundo malestar en el espacio público. Se sentían no solo desamparados por los gobiernos y las instituciones (regionales, nacionales y europeos), sino también permanentemente “bajo sospecha” habida cuenta del discurso de las organizaciones ecologistas, y desprovistos de respaldo social.

Este era, a grandes rasgos, el escenario en el que se hallaba el sector agrario cuando, a principios de marzo de 2020, estalló la crisis del coronavirus, situando a los agricultores ante unas circunstancias inesperadas que les obligaron a cesar las movilizaciones y a cambiar su discurso: las reivindicaciones y las quejas dieron paso a declaraciones en las que se garantizaba el abastecimiento de alimentos y se proclamaba el compromiso incondicional del sector con la sociedad. Las informaciones sobre la labor de

<sup>4</sup> La negociación de la distribución por países no está todavía cerrada en el verano de 2020, por lo que las pérdidas para el campo español podrían ser aún mayores. Se estima que la nueva PAC puede suponer una reducción del 10 por ciento en el “primer pilar” (ayudas directas a agricultores y ganaderos) y en torno a un 12 por ciento en las ayudas para el desarrollo rural, que también se ven afectadas por una reducción de la tasa de cofinanciación europea.

<sup>5</sup> Así definió la situación Pedro Barato, presidente de la Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores (ASAJA), en el programa radiofónico Onda Agraria (Onda Cero) el 14 de marzo de 2020.

agricultores y ganaderos bajo el confinamiento, así como las imágenes televisadas de trabajadores del campo recogiendo las cosechas y participando con sus tractores en tareas de desinfección, han generado y, a la vez, plasmado ese reconocimiento de la sociedad que tanto echaban en falta.

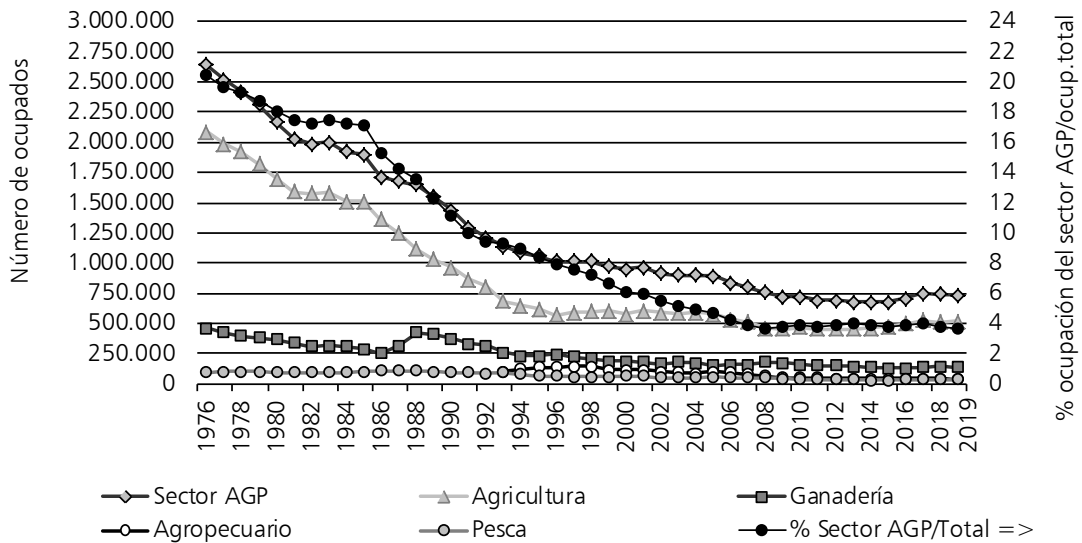
No obstante, a la altura del verano de 2020, las organizaciones agrarias siguen demandando soluciones a los problemas que planteaban seis meses antes, y a los que ahora se han añadido otros: por una parte, las dificultades para la contratación de temporeros mientras han persistido el cierre de fronteras y las restricciones de movimientos dentro del territorio nacional (marzo-junio) han puesto de manifiesto una fragilidad del empleo agrario que, en cierto modo, los rebrotes de coronavirus en los espacios de trabajo y alojamiento de los trabajadores inmigrantes han venido a confirmar<sup>6</sup>; por otra parte, el hundimiento del turismo, con la consiguiente caída de ventas al canal de la hostelería y restauración, ha evidenciado la importancia crítica de este sector para la economía agraria.

En un momento en el que se subraya la necesidad de reforzar la capacidad nacional para alcanzar la “soberanía alimentaria” ante la posibilidad de nuevas crisis sanitarias, el contexto no resulta alentador para el desarrollo del emprendimiento y el empleo agrarios. Se ha argumentado que, a la luz de los indicadores económicos de la última década, la situación de la agricultura no es tan sombría como se desprende del discurso de las organizaciones que representan los intereses de los agricultores (Colino, 2020). Sin embargo, es evidente que la agricultura española arrastra problemas desde hace muchos años –problemas, en buena medida, compartidos con otros países (Lamo de Espinosa, 2008)– y que el sector agrario vislumbra su futuro con más inquietud que optimismo. Los “beneficios reputacionales” que la pandemia le ha procurado no cambian esa perspectiva inquietante.

<sup>6</sup> Que el empleo de los temporeros es una cuestión crítica ha quedado también claro a propósito de la campaña de inspección del Ministerio de Trabajo contra la explotación laboral y los malos tratos a los trabajadores del campo, de la que los medios de comunicación se hicieron eco a mediados del mes de mayo. Las organizaciones agrarias han expresado su rechazo ante lo que interpretan como una estigmatización del sector (pueden consultarse al respecto las numerosas noticias publicadas por la prensa entre el 13 y el 15 de mayo de 2020).

GRÁFICO 1

OCUPACIÓN EN EL SECTOR AGRARIO (ABSOLUTOS Y PORCENTAJES), POR SUBSECTORES (1976-2019)



Nota: AGP = sector agrario (incluye agricultura, ganadería, pesca, actividades agropecuarias, caza y silvicultura). En el gráfico no se representan la caza y la silvicultura dado lo reducido de su tamaño.  
Fuente: INE, Encuesta de Población Activa (1976-2019).

2. LA EVOLUCIÓN DE LA OCUPACIÓN AGRARIA DESDE 1976

Los datos de la *Encuesta de Población Activa (EPA)*, disponibles desde 1976 y recogidos en el gráfico 1, permiten apreciar el fuerte descenso del porcentaje de ocupación en el sector agrario (sobre la ocupación total) en las últimas cuatro décadas: si en 1976 representaba el 21 por ciento (2,73 millones de ocupados), en 1992 no llegaba al 10 por ciento (1,25 millones de ocupados), y en 2006 había caído por debajo del 5 por ciento (958.000 ocupados). Durante ese periodo de 30 años, la aportación de la agricultura al producto interior bruto (PIB) cayó desde aproximadamente el 8 por ciento al 3 por ciento (Moliner, 2006)<sup>7</sup>.

De los diferentes subsectores que componen el sector agrario, la agricultura es, debido a su tamaño, el determinante de la evolución. La

<sup>7</sup> Téngase, no obstante, en cuenta que en los años 60 superaba el 20 por ciento del PIB.

ocupación en este subsector ha quedado reducida al 25 por ciento del volumen de ocupación que tenía en 1976, pero también la ganadería ha sufrido una reducción muy importante, representando el 29 por ciento de la registrada a mediados de los años setenta. Por su parte, la ocupación en el subsector de la pesca se ha quedado en un 40 por ciento de la existente en 1976, mientras que la silvicultura ha conservado un 76 por ciento.

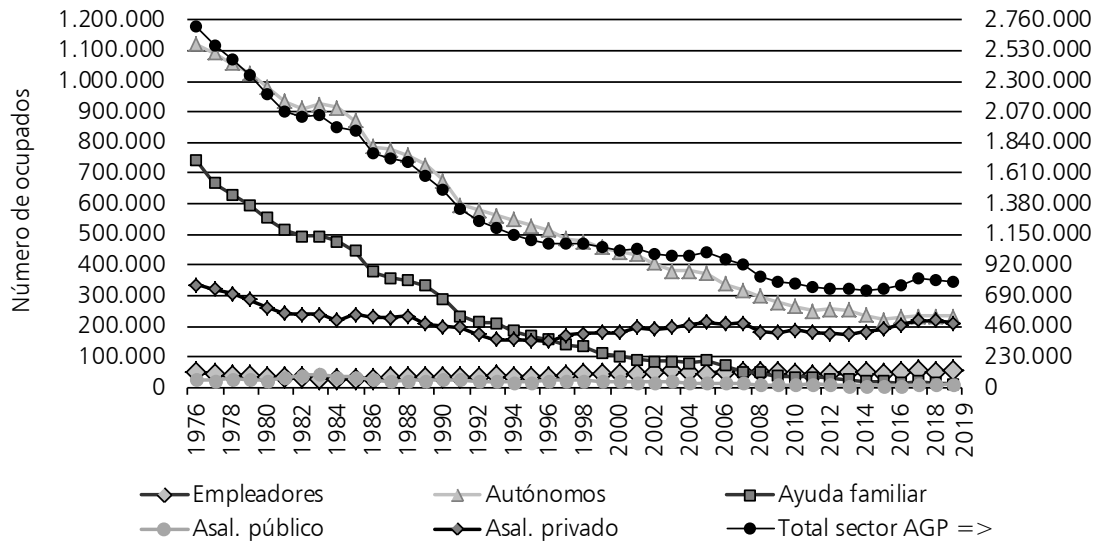
Del gráfico 1 también se desprende que las tres crisis económicas que tuvieron lugar a lo largo del periodo observado (1976-1985, 1989-1993 y 2008-2013) no agudizaron el descenso de la ocupación agraria. De hecho, la segunda parte de la crisis que arrancó en 1976 (1979-1985) marca una fase de estabilización de los ocupados (en torno al 18 por ciento sobre el total), seguida de una caída que se prolongó hasta 2008, manteniéndose a partir de entonces bastante estable en torno al 4 por ciento.

El gráfico 2 muestra las situaciones profesionales que se han visto más afectadas por el descenso de la ocupación agraria durante



GRÁFICO 2

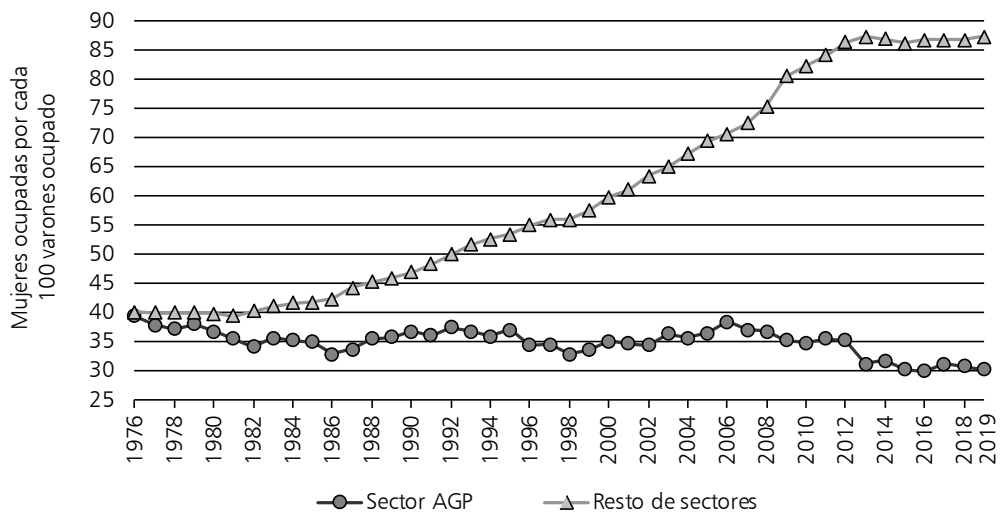
OCUPACIÓN EN EL SECTOR AGRARIO, POR CATEGORÍAS PROFESIONALES (1976-2019)



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa (1976-2019).

GRÁFICO 3

NÚMERO DE MUJERES OCUPADAS EN EL SECTOR AGRARIO POR CADA 100 VARONES OCUPADOS EN EL MISMO SECTOR (1976-2019)



Nota: AGP = sector agrario (incluye agricultura, ganadería, pesca, actividades agropecuarias, caza y silvicultura). En el gráfico no se representan la caza y la silvicultura dado lo reducido de su tamaño.

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa (1976-2019).

las últimas cuatro décadas. Destacan particularmente los autónomos (sin empleados), que en 1976 integraban la categoría predominante en el campo: con un volumen de 1.120.000 personas quintuplicaba el número de autónomos en 2019 (232.000 personas). También el descenso cuantitativo de las denominadas “ayudas familiares” ha sido drástico; han pasado de representar el 27 por ciento de todos los empleos del sector en 1976, a algo menos del 2 por ciento en 2019, poniendo en evidencia el eclipse de la “familia agraria” (aquella en la que la mayoría de sus miembros se hallan ocupados en el campo y la constitución “empresarial” reside en el hogar familiar). En cambio, los asalariados privados, cuyo número supera en 2019 al de los autónomos, han mantenido una mayor estabilidad de la ocupación a lo largo del tiempo. También la cantidad de empleadores agrarios ha variado escasamente, con una ligera tendencia al alza en los últimos años.

El gráfico 3 muestra hasta qué punto el campo ha quedado al margen del proceso de intensa feminización del mercado de trabajo español. En 1976, la proporción de mujeres por cada 100 varones que trabajaban en el sector agrario era prácticamente idéntica a la de las ocupadas en el resto de sectores de la economía (40 por cada 100 hombres); con otras palabras, la participación laboral de las mujeres en el campo coincidía aproximadamente con la existente en el conjunto de sectores. Pero mientras desde finales de los años ochenta la proporción de mujeres ocupadas creció rápidamente, en el sector agrario no se produjo un despegue semejante: el número de mujeres ocupadas por cada 100 varones ocupados ha oscilado durante varias décadas en torno a 35, cayendo ligeramente desde 2013, hasta 30 en 2019.

### 3. LA OCUPACIÓN AGRARIA EN LA ACTUALIDAD: DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA Y SOCIODEMOGRÁFICA

Una advertencia previa: el gran impacto que en todos los órdenes de la economía y la sociedad ha tenido la pandemia del coronavirus impone algunas reservas a la hora de referirse a “la actualidad”. Hasta la crisis sanitaria, la actualidad en un tema como el que aquí nos ocupa podía trazarse, por lo general, utilizando los últimos datos estadísticos disponibles. Aunque la Covid-19 ha trastocado la realidad econó-

mica y social, consideramos razonable describir la actualidad de la ocupación agraria en España utilizando los resultados de las *EPA* trimestrales de 2019; es decir, las cuatro *EPA* inmediatamente anteriores al estallido de la crisis y la declaración del estado de alarma y el confinamiento. De los datos de la *EPA* del primer trimestre de 2020<sup>8</sup>, ya accesibles en el momento de cerrar este artículo, solo haremos uso para indagar en cómo ha podido afectar el aumento del salario mínimo interprofesional (SMI) en 2019 al empleo agrario.

De acuerdo con las *EPA* de 2019, el volumen de ocupados en el sector agrario español se cifra en 797.300. La ocupación agraria representa el 4,0 por ciento de la ocupación total, concentrándose la mayor parte de ella (65,9 por ciento) en el subsector de la agricultura; el resto se reparte entre los subsectores de la ganadería (17,3 por ciento), las actividades agropecuarias y sus servicios<sup>9</sup> (9,2 por ciento), la pesca (4,9 por ciento), la silvicultura (3,5 por ciento) y la caza (0,1 por ciento). El grueso de los ocupados en el sector son asalariados privados (60,6 por ciento), aunque también los autónomos se hallan ampliamente representados (29,4 por ciento)<sup>10</sup>. Y aproximadamente uno de cada 14 ocupados (7,2 por ciento) son empresarios (aparecen bajo la rúbrica “empleadores”)<sup>11</sup>.

Atendiendo a su distribución geográfica, la ocupación agraria muestra diferencias notables entre comunidades autónomas. Como ilustra el gráfico 4, Extremadura y Murcia registran los porcentajes más altos de población ocupada en el sector agrario (12,4 por ciento y 12,2 por ciento, respectivamente). Andalucía destaca, en cambio, por contar con el mayor número de empleados en el mismo sector (255.000, 8,2 por ciento del total de ocupados). En el extremo opuesto figuran –dejando aparte las ciudades

<sup>8</sup> De las 13 semanas en las que se realiza la *EPA* cada trimestre, el confinamiento solo pudo afectar a las entrevistas del primer ciclo (que son siempre presenciales) programadas para las semanas 12 y 13 de ese trimestre y que tuvieron que realizarse con muchas dificultades tras la declaración del estado de alarma el 14 de marzo. Los cinco ciclos restantes (recuérdese que la *EPA* es una encuesta panel de seis ciclos) no se vieron afectados por esta circunstancia, ya que habitualmente se realizan telefónicamente.

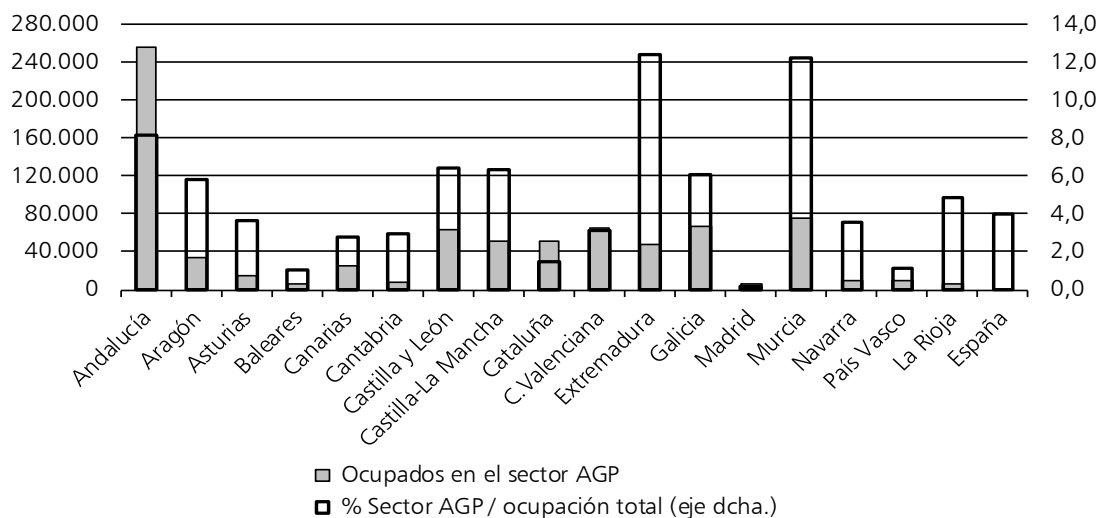
<sup>9</sup> Estos servicios suponen un 4,2 por ciento del empleo del sector y dan cobertura a los tres subsectores aludidos previamente.

<sup>10</sup> En la *EPA*, los autónomos son los que trabajan por cuenta propia sin contratar asalariados. En este caso, los hemos unido con el 0,7 por ciento de los cooperativistas.

<sup>11</sup> El resto de ocupados eran ayudas familiares (1,7 por ciento) y asalariados públicos (1,4 por ciento).

GRÁFICO 4

**OCUPACIÓN EN EL SECTOR AGRARIO (ABSOLUTOS Y PORCENTAJE), POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS (2019)**



Nota: AGP = sector agrario (incluye agricultura, ganadería, pesca, actividades agropecuarias, caza y silvicultura).  
Fuente: INE, Encuesta de Población Activa (I-IV 2019).

autónomas de Ceuta y Melilla-, Cataluña (1,5 por ciento del total de los ocupados), el País Vasco (1,1 por ciento), Baleares (1,0 por ciento) y Madrid (0,2 por ciento).

La agraria es una ocupación que arraiga mucho al lugar de origen. Circunscribiéndonos por lo pronto a los españoles que han nacido en España, el 91 por ciento de los que trabajan en los subsectores de la agricultura y la ganadería lo hacen en la misma provincia en la que nacieron (en el resto de sectores, el porcentaje correspondiente es 11 puntos más bajo). Si el campo retiene a los ocupados, la costa todavía más: la proporción de pescadores españoles nacidos en España que trabajan en la misma provincia en la que nacieron llega al 94 por ciento.

Pero en la ocupación del sector agrario también están ampliamente representados los trabajadores no nacidos en España<sup>12</sup>. Mientras que en la ocupación de todos los sectores ellos representan el 17,8 por ciento (y el 25,4 por ciento de todos los parados), en el subsector de la agricultura su proporción asciende al 26,1 por

<sup>12</sup> Esta categoría incluye a las personas con nacionalidad española que han nacido fuera de España, a las que tienen doble nacionalidad y a los nacionales de países extranjeros.

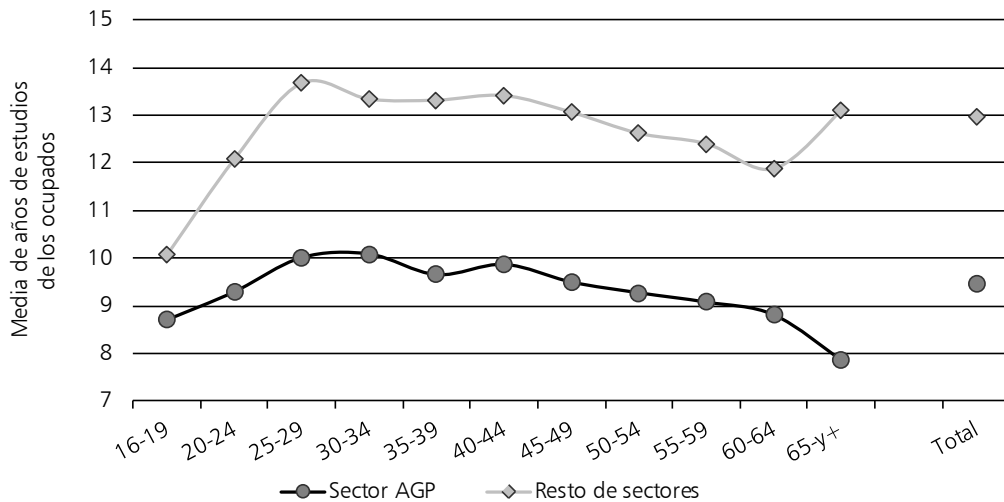
ciento (su participación en la ocupación del subsector de la pesca es algo menor: 20,1 por ciento). Entre los ocupados en el sector agrario procedentes de fuera de España, más de la mitad (52,5 por ciento) son marroquíes (32,2 por ciento) o rumanos (20,3 por ciento), nacionalidades que, en el resto de los sectores, representan, conjuntamente, menos del 18 por ciento de los ocupados.

Desde el punto de vista de la formación educativa, el colectivo de ocupados en el sector agrario presenta una media de años dedicados al estudio bastante menor que la observada en el resto de sectores<sup>13</sup>. El gráfico 5 muestra que

<sup>13</sup> En la EPA no constan directamente los años de estudios de cada entrevistado. Lo que se les pregunta es qué edad tenían al acabar el nivel de estudios más alto que han completado, y cuál es ese nivel. Por ello, se puede hacer una aproximación a los años "necesarios para terminar cada nivel de estudios" fijando esa duración en la diferencia entre la edad mediana de los que los han terminado, menos la edad mediana a la que acabaron los que han cursado el nivel inmediatamente inferior necesario para empezar el nivel que se está midiendo. Una vez establecida esa duración "estándar", se aplica a todos los que han completado ese nivel. Aunque esta forma de valorar los años de estudios no toma en cuenta las diferencias entre los que los acaban pronto y los que lo hacen más tarde, ofrece una medida general del valor "medio" en años de cada nivel en el mercado de trabajo.

GRÁFICO 5

**MEDIA DE AÑOS DE ESTUDIOS EN CADA GRUPO DE EDAD DE LOS OCUPADOS EN EL SECTOR AGRARIO Y EN EL RESTO DE SECTORES (2019)**



*Nota:* AGP = sector agrario (incluye agricultura, ganadería, pesca, actividades agropecuarias, caza y silvicultura). En el gráfico no se representan la caza y la silvicultura dado lo reducido de su tamaño.

*Fuente:* INE, Encuesta de Población Activa (I-IV 2019).

esta diferencia, apreciable a todas las edades, destaca especialmente en el grupo de los ocupados de 65 o más años. Mientras que las trayectorias educativas de los mayores que siguen trabajando en el sector agrario son cortas (menos de 8 años), las que muestran los ocupados en el resto de sectores son largas (más de 13 años). Esta evidencia induce a pensar que los mayores que trabajan en el campo lo hacen más por necesidad que por gusto, a diferencia de los que permanecen ocupados en otros sectores más allá de los 65 años para rentabilizar no solo económicamente, sino también personal y socialmente su mayor cualificación.

observa en el conjunto de los sectores restantes (53 por ciento). En principio, que la ocupación femenina en las actividades del sector agrario no solo no haya aumentado en las últimas décadas, sino que exhiba una cierta tendencia a la baja, sugiere que las mujeres consideran este sector menos atractivo que otros para desarrollarse profesionalmente.

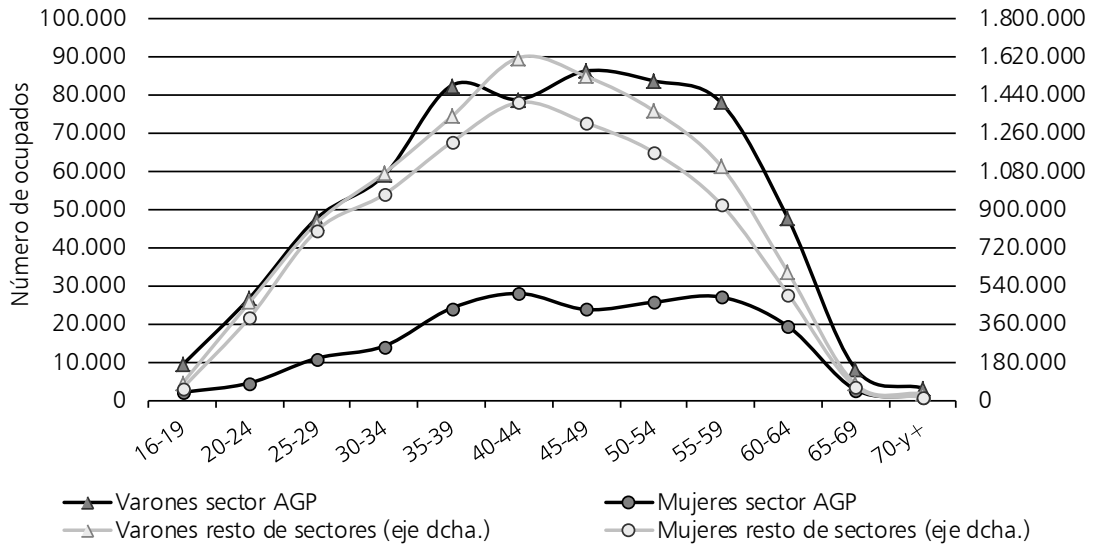
Las grandes diferencias en la composición por sexo entre la ocupación agraria y la ocupación en el resto de sectores se distinguen mejor cuando se tiene en cuenta la edad de los ocupados. Como se puede ver en el gráfico 6, las curvas que representan la ocupación femenina y masculina en el sector agrario se hallan más alejadas entre sí que las curvas que representan la ocupación femenina y masculina en el conjunto de sectores (excluyendo el agrario). El gráfico 7 proporciona información complementaria sobre esta misma cuestión: el número de mujeres ocupadas en el sector agrario por cada 100 hombres ocupados oscila entre 18 (en el grupo de 20-24 años) y 37 (en el grupo de 40-44 años). Llama la atención que mientras, en el resto de sectores, el número de ocupadas de 25-29 años

### 3.1. ¿Una ocupación poco atractiva para las mujeres?

El apartado segundo ya puso de manifiesto que el sector agrario ha quedado al margen del proceso de feminización de la ocupación en España. El 77 por ciento de todos los ocupados actualmente en el sector son hombres, una proporción muy superior a la que se

GRÁFICO 6

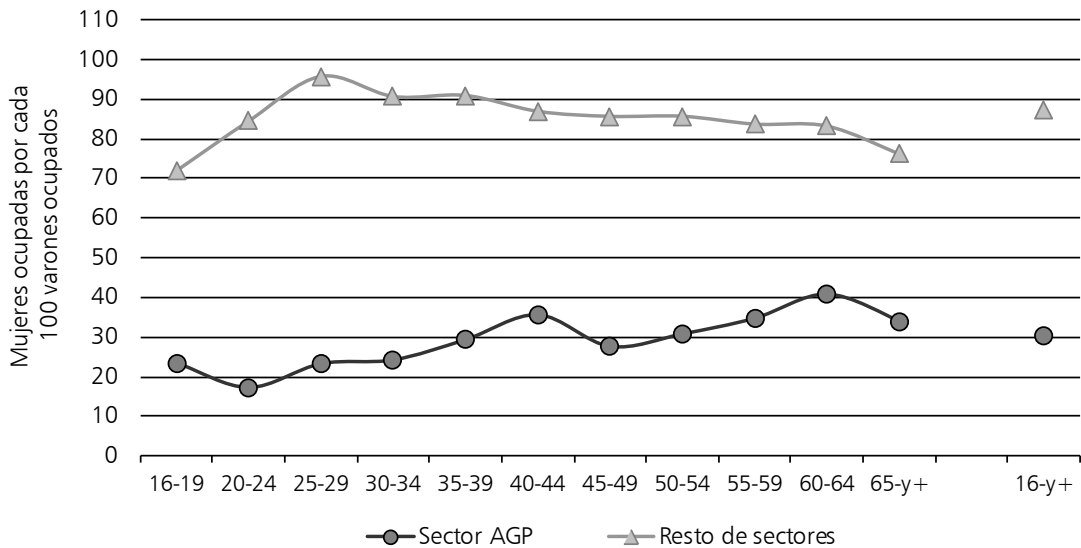
**OCUPACIÓN EN EL SECTOR AGRARIO Y EN EL RESTO DE SECTORES, POR SEXO Y EDAD (2019)**



Nota: AGP = sector agrario (incluye agricultura, ganadería, pesca, actividades agropecuarias, caza y silvicultura).  
Fuente: INE, Encuesta de Población Activa (I-IV 2019).

GRÁFICO 7

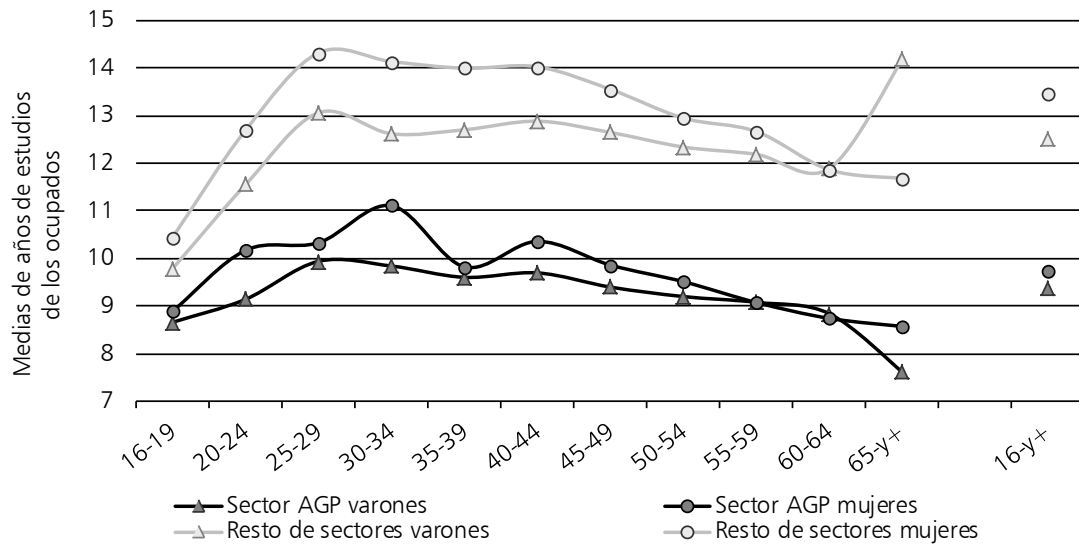
**NÚMERO DE MUJERES OCUPADAS EN EL SECTOR AGRARIO POR CADA 100 VARONES OCUPADOS EN EL MISMO SECTOR, POR EDAD (2019)**



Nota: AGP = sector agrario (incluye agricultura, ganadería, pesca, actividades agropecuarias, caza y silvicultura).  
Fuente: INE, Encuesta de Población Activa (I-IV 2019).

GRÁFICO 8

**MEDIA DE AÑOS DE ESTUDIO DE LOS OCUPADOS EN EL SECTOR AGRARIO Y EN EL RESTO DE SECTORES, POR SEXO Y EDAD (2019)**



Nota: AGP = sector agrario (incluye agricultura, ganadería, pesca, actividades agropecuarias, caza y silvicultura).

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa (I-IV 2019).

por cada 100 hombres ocupados se aproxima al centenar (es decir, a la igualdad), las mujeres ocupadas de esa edad en el sector agrario no llegan a 25 por cada 100 hombres ocupados.

Las mujeres que trabajan en el sector agrario cuentan con una media de años de estudios superior a la de los hombres que trabajan en el mismo sector. Pero, como permite apreciar el gráfico 8, el nivel educativo medio de las trabajadoras agrarias está bastante alejado del de las mujeres que trabajan en el resto de sectores. Esta evidencia podría interpretarse como un respaldo al argumento sobre el escaso atractivo que posee el trabajo agrario para las mujeres jóvenes y su preferencia por ocupaciones no manuales (Gómez y González, 2005, pp. 22-23. Ahora bien, esta opción preferente por otras profesiones podría tener que ver no solo con un rechazo de las mujeres hacia el tipo de trabajo que se lleva a cabo en el campo, sino también con las dificultades para encontrar en él puestos de trabajo cualificado, o para consolidarse y prosperar como profesionales en un ámbito en el que tradicionalmente han predominado los hombres<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Este argumento encajaría con las tesis que defiende Sánchez (2019) en su aclamado libro *Tierra de mujeres*.

### 3.2. ¿Y el impacto del salario mínimo interprofesional?

En relación con la ocupación en el sector agrario, despierta particular interés el posible efecto que sobre ella ha podido tener el aumento del SMI (+22,3 por ciento) que el primer Gobierno de Pedro Sánchez decretó para 2019<sup>15</sup>. Desde el Gobierno y los sindicatos se niega que la medida haya reducido la demanda de trabajadores asalariados<sup>16</sup>, mientras que las organizaciones agrarias añaden esta subida retributiva a la batería de lastres sobre la producción y la actividad agrarias que sufren los empleadores del sector.

Para dilucidar de una forma sencilla el posible efecto de la medida se pueden utilizar criterios simples de demarcación de los colectivos a los que con mayor probabilidad ha podido afectar el aumento del SMI. Este último tendrá

<sup>15</sup> Real Decreto 1462/2018, de 21 de diciembre, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2019.

<sup>16</sup> Véase, por ejemplo, europapress (2020).

CUADRO 1

## EVOLUCIÓN DE LA OCUPACIÓN Y DEL EMPLEO ASALARIADO EN EL SECTOR AGRARIO (2018-2019-2020)

	EPA primer trimestre de 2020			EPA primer trimestre de 2019		
	Sector agrario (1)	Resto de sectores (2)	Total (1+2)	Sector agrario (1)	Resto de sectores (2)	Total (1+2)
Ocupación total	784.750	18.896.514	19.681.264	839.681	18.631.450	19.471.131
- Asalariados privados	486.776	12.825.376	13.312.152	515.947	12.628.176	13.144.123
- Asal. priv. menos cualificados	358.205	4.349.660	4.707.865	382.218	4.391.917	4.774.135
- Asal. priv. ocup. elementales	323.293	1.924.965	2.248.258	359.730	1.902.878	2.262.608
	Variación //2019 - //2020			Variación //2018 - //2019		
Ocupación total	-6,5	1,4	1,1	0,7	3,3	3,2
- Asalariados privados	-5,7	1,6	1,3	-1,0	3,8	3,6
- Asal. priv. menos cualificados	-6,3	-1,0	-1,4	-2,8	1,5	1,1
- Asal. priv. ocup. elementales	-10,1	1,2	-0,6	-0,3	2,7	2,2

*Nota:* La categoría “menos cualificados” se delimita mediante la *proxym* “máximo nivel de estudios terminados”: comprende los niveles inferiores, hasta el de educación secundaria inicial (Educación General Básica), incluido. Las ocupaciones elementales son aquellas cuyos códigos en la CNO2009 a dos dígitos son superiores al 90.

*Fuente:* INE, EPA (primeros trimestres de 2018, 2019 y 2020).

un efecto directo sobre los asalariados privados, y, entre ellos, serán más vulnerables los menos cualificados y los que desarrollan ocupaciones elementales (que resultan menos productivas)<sup>17</sup>.

Lo cierto es que la comparación de la ocupación en el sector agrario entre los primeros trimestres de 2019 y 2020 muestra un descenso de -5,7 por ciento de la ocupación de los asalariados (cuadro 1)<sup>18</sup>. Entre los menos cualificados y los que desempeñan ocupaciones elementales, el descenso es todavía más acusado (-6,3 por

<sup>17</sup> Para identificar estos dos subcolectivos se establecen dos condiciones: (1) el nivel de cualificación mediante una variable aproximada, que es la titulación formativa (como máximo, Educación General Básica); (2) el puesto de trabajo, en el que se incluyen las ocupaciones elementales.

<sup>18</sup> Partimos de que la ocupación en el sector agrario, tal como queda reflejada en el primer trimestre de la EPA 2020, no se ha visto particularmente afectada por la crisis de la Covid-19. En primer lugar, de las 13 semanas en las que se realiza la EPA, el confinamiento solo afectó a las dos últimas (véase la nota 7); en segundo lugar, el sector agrario es uno de los que se ha acogido en menor medida a los expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE), cuyo tratamiento en la EPA podría resultar difícil de computar.

ciento y -10,1 por ciento). Estos datos contrastan con los que, para el mismo periodo, arroja la ocupación de asalariados privados en el resto de sectores, donde se observa un aumento (+1,6 por ciento), si bien la condición de contar con escasa cualificación también da lugar aquí a pérdidas de empleo. Es decir, no solo en el sector agrario, sino también en el conjunto de los sectores restantes, y en la ocupación total, los trabajadores menos cualificados y menos productivos han perdido empleo en 2019. Hay que tener en cuenta que aunque la comparación de la ocupación en el sector agrario entre los primeros trimestres de 2018 y 2019 también muestra una reducción del empleo de los asalariados, esta variación es significativamente menor que la observada al comparar los primeros trimestres de 2019 y 2020 (por lo demás, la variación entre 2018 y 2019 en la ocupación de los asalariados que trabajan en el resto de sectores es positiva incluso entre aquellos asalariados menos cualificados o con empleos poco productivos).

La caída de ocupación entre los asalariados del sector agrario que arroja la compara-



ción de los primeros trimestres de 2019 y 2020 de la EPA (-5,65 por ciento) es muy similar a la que resulta de comparar la afiliación de los asalariados en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social entre el 30 de enero de 2019 y el 30 de enero de 2020 (-5,99 por ciento). Sin embargo, esta semejanza en los resultados no se da en el caso de los autónomos que, según los datos de la Seguridad Social, aumentó (+0,01 por ciento). La comparación de los primeros trimestres de 2019 y 2020 de la EPA proyecta una caída de la ocupación de los autónomos del -9,1 por ciento, mientras que los registros de afiliación de la Seguridad Social no reflejan un descenso semejante.

Si, tal como se desprende de la EPA, en 2019 no solo cayó el empleo agrario asalariado, sino también la ocupación de los autónomos (y, por tanto, la ocupación en el conjunto del sector agrario), cabe preguntarse si el año 2019 ha sido “simplemente” un mal año para el sector agrario, con consecuencias negativas para todos los ocupados, o si la caída de la ocupación agraria se debe al aumento del coste de la mano de obra asalariada de resultados del aumento del SMI. La cuestión permanece todavía abierta, pero los indicios y argumentos que respaldan el efecto negativo que sobre la ocupación de los menos cualificados ha tenido la subida del SMI no son desdeñables.

En cualquier caso, dada la cronificación de la desocupación de los menos cualificados en las edades de mayor participación laboral (de 35 a 54 años), la medición del efecto de esta subida del SMI no debería consistir solo —ni principalmente— en estimar cuántos puestos de trabajo se pierden, sino también cuantos dejan de ganarse al interrumpirse el crecimiento de la tasa de empleo que venía verificándose desde el año 2014.

fuerte caída de los autónomos). Pero no menos importantes que estos procesos que ha experimentado la ocupación del sector agrario han sido otros dos de los que ha quedado al margen: la feminización y el “vuelco educativo”. En efecto, la incorporación masiva de las mujeres a la ocupación retribuida y la elevación del nivel formativo de los trabajadores han transformado significativamente el mercado de trabajo español. Sin embargo, la ocupación de las mujeres en el sector agrario es inferior a la que se observaba en los años setenta, mientras que la media de años dedicados al estudio (tanto en el caso de los hombres como de las mujeres de todas las edades) se sitúa muy por debajo de la que arroja la ocupación en el resto de sectores (considerados en conjunto). En estas décadas, qué duda cabe, el sector primario se ha modernizado, reduciendo los tiempos y la dureza del trabajo agrario, pero la composición interna de sus ocupados ha cambiado bastante menos que la de otros sectores.

El malestar que los agricultores han ido acumulando durante años y que alcanzó un clímax a principios de 2020, con concentraciones, “tractoradas” y cortes de carretera en muchas provincias, hunde sus raíces en diversas razones. Algunas de ellas se pueden abordar mediante medidas políticas que mejoren las condiciones en las que los agricultores venden sus productos, emplean a trabajadores o compiten en los mercados internacionales; pero otras se derivan de trayectorias socioeconómicas largas que no es fácil cambiar a golpe de normas, porque tienen que ver con preferencias culturales y estilos de vida que el trabajo (y la residencia) en el campo no facilitan. Con todo, entre el “catastrofismo agrario” y la “idealización rural” debería abrirse un espacio para el análisis y la discusión de lo que el sector agrario necesita para satisfacer adecuadamente la demanda de productos alimentarios, manteniendo la rentabilidad de sus negocios y ofreciendo así empleos que permitan desarrollar proyectos de vida en el medio rural.

4. SÍNTESIS Y CONSIDERACIONES FINALES

El sector agrario ha perdido casi dos millones de ocupados en los últimos 44 años, un periodo durante el cual también se ha “desfamiliarizado” (como indica la práctica desaparición de las “ayudas familiares”) y avanzado en su asalarización (con el aumento de la participación de los trabajadores por cuenta ajena y la

BIBLIOGRAFÍA

COLINO SUEIRAS, J. (2020). Spain’s agricultural sector: Rising discontent versus economic reality. *SEFO (Spanish Economic and Financial Outlook)*, 9(2).

EUROPAPRESS. (2020). Planas reitera que la subida del SMI no influye en los datos del paro ni en la difícil situación del campo, 4 de febrero. Disponible en: <https://www.europapress.es/economia/noticia-planas-reitera-subida-smi-no-influye-datos-paro-dificil-situacion-campo-20200204142024.html>

GÓMEZ BENITO, C. y GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, J. J. (2005). Nuevos horizontes: la juventud rural española en el cambio de siglo. *Actualidad Leader: Revista de Desarrollo Rural*, 30, pp. 20-23.

LAMO DE ESPINOSA, J. (2008). La agricultura española en perspectiva. *Papeles de Economía Española*, 117, pp. 2-13.

MAPA (MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN) (2019). La Renta Agraria en 2019 se sitúa en 26.179,6 millones de euros, inferior en un 8,6% a 2018. Nota de Prensa publicada el 23 de diciembre. Disponible en: 191223rentaagraria\_tcm30-523559.pdf

MOLINERO HERNANDO, F. (2006). La evolución de la agricultura en España: tradición, modernización y perspectivas, *Norba. Revista de Geografía*, XI, pp. 85-106.

SÁNCHEZ, M. (2019). *Tierra de mujeres. Una mirada íntima y familiar al mundo rural*. Barcelona: Seix Barral.

# Segregación ocupacional y actitudes hacia la desigualdad en el mundo rural, 2000-2018

MARGARITA TORRE\*

## RESUMEN

La segregación ocupacional tiene importantes consecuencias para la desigualdad porque las ocupaciones femeninas suelen tener bajo prestigio, estabilidad y salarios. Este trabajo examina la evolución de la segregación en el mercado de trabajo rural entre 2000 y 2018 y analiza las actitudes hacia la igualdad de género en el medio rural. Los resultados señalan que la segregación es mayor en el medio rural que en el urbano y que esta diferencia crece desde 2008. Además, entre 2004 y 2010 se observa un incremento generalizado en los niveles de apoyo a la igualdad, aunque es mayor en las áreas urbanas que en las rurales.

Hombres y mujeres tienden a realizar diferentes trabajos. En España, el 51 por ciento de las mujeres tendrían que cambiar de ocupación para que en el mercado de trabajo no hubiera un desequilibrio de género, según un cálculo propio a partir de la *EU-Labor Force Survey* (EU-LFS) de 2018. Esta cifra aumenta hasta el 59 por ciento cuando nos referimos únicamente al mundo rural. En todo caso, dedicarse a una cosa u otra no sería un problema *per se*. No habría nada de preocupante en que hombres y mujeres trabajen en ocupaciones distintas si

\* Universidad Carlos III de Madrid (margarita.torre@uc3m.es).

no fuera porque los trabajos que normalmente realizan los hombres acumulan más salario, poder y prestigio. Las ocupaciones femeninas, sin embargo, están peor remuneradas y ofrecen menos oportunidades de promoción y mejora. De hecho, la segregación ocupacional continúa siendo el factor más relevante a la hora de explicar la brecha salarial de género (Bishou y Alkardry, 2017).

La diferente distribución ocupacional de hombres y mujeres en el mercado de trabajo ha despertado el interés de numerosos investigadores en diferentes disciplinas. La mayor parte de los estudios ha analizado la segregación ocupacional de género atendiendo a la población general (López *et al.*, 2019; Ibáñez, 2008), o a ocupaciones específicas (Ibáñez, 2017). En cambio, sabemos poco sobre cómo la segregación ha evolucionado en el mundo rural, que ha sido tradicionalmente considerado como un entorno aislado, homogéneo y cerrado sobre sí mismo (Newby y Sevilla Guzmán, 1985). Las mejoras de las comunicaciones y el transporte, sin embargo, han contribuido a un cambio de perspectiva. A diferencia de lo sucedido en décadas anteriores, los jóvenes que hoy viven en entornos rurales se vinculan a la ciudad a través de los estudios, del trabajo y también del ocio (García Bartolomé, Díez Méndez y Herrera Racionero, 2002; Díaz Méndez, 2005). Como

resultado de estos intercambios, emerge un entorno potencialmente conflictivo en el que los valores de la modernidad urbana colisionan con el tradicionalismo rural que aún persiste en las generaciones más antiguas. La tensión de este nuevo contexto suscita nuevas preguntas sobre la situación de la mujer en el entorno laboral: ¿Cómo han cambiado las actitudes hacia la igualdad de género y, más concretamente, hacia el empleo femenino en el mundo rural? ¿Estamos ante un mercado de trabajo más integrado que hace unas décadas?

Las transformaciones económicas y sociales recientes nos llevan a plantear dos escenarios opuestos. Por un lado, la apertura del mundo rural y los –cada vez más frecuentes– intercambios entre lo rural y lo urbano están provocando una transformación del tradicionalismo rural y un notable incremento de los valores de modernidad (Díaz Méndez, 2005). Como resultado, resulta razonable esperar que se produzca un incremento en las actitudes favorables hacia la igualdad de género. Sin embargo, también existen razones para esperar un repunte de las actitudes tradicionales de género en el mundo rural y, en consecuencia, una mayor segregación ocupacional en los últimos años, como por ejemplo la salida masiva de jóvenes, especialmente con niveles de formación altos, de las zonas rurales a la ciudad (González-Leonardo, López-Gay y Recaño, 2019). Este cambio en la composición de la población rural (menos joven y con niveles educativos más bajos) podría repercutir de manera negativa en los niveles de igualdad entre hombres y mujeres en el ámbito doméstico y laboral. Por otro lado, el impacto de la pasada crisis en las áreas rurales podría haber ralentizado la integración de la mujer en el mercado laboral y, particularmente, en los sectores más masculinizados.

Con el objetivo de entender mejor estas cuestiones, este trabajo explora la evolución de la segregación ocupacional y las actitudes hacia la igualdad en el mundo rural desde el año 2000 hasta 2018. En primer lugar, se discute la magnitud de la segregación y su persistencia a lo largo del tiempo. En segundo lugar, se analiza la evolución de los niveles de segregación en el ámbito rural en comparación con el urbano. A continuación, se examina cómo han cambiado las actitudes hacia la igualdad entre hombres y mujeres en los últimos años en el mundo rural y cómo este cambio varía en función de la clase

social y el género de las personas. El estudio concluye con una breve reflexión sobre las posibles implicaciones de los resultados para la elaboración de políticas públicas.

## 1. LA IMPORTANCIA DE LA SEGREGACIÓN

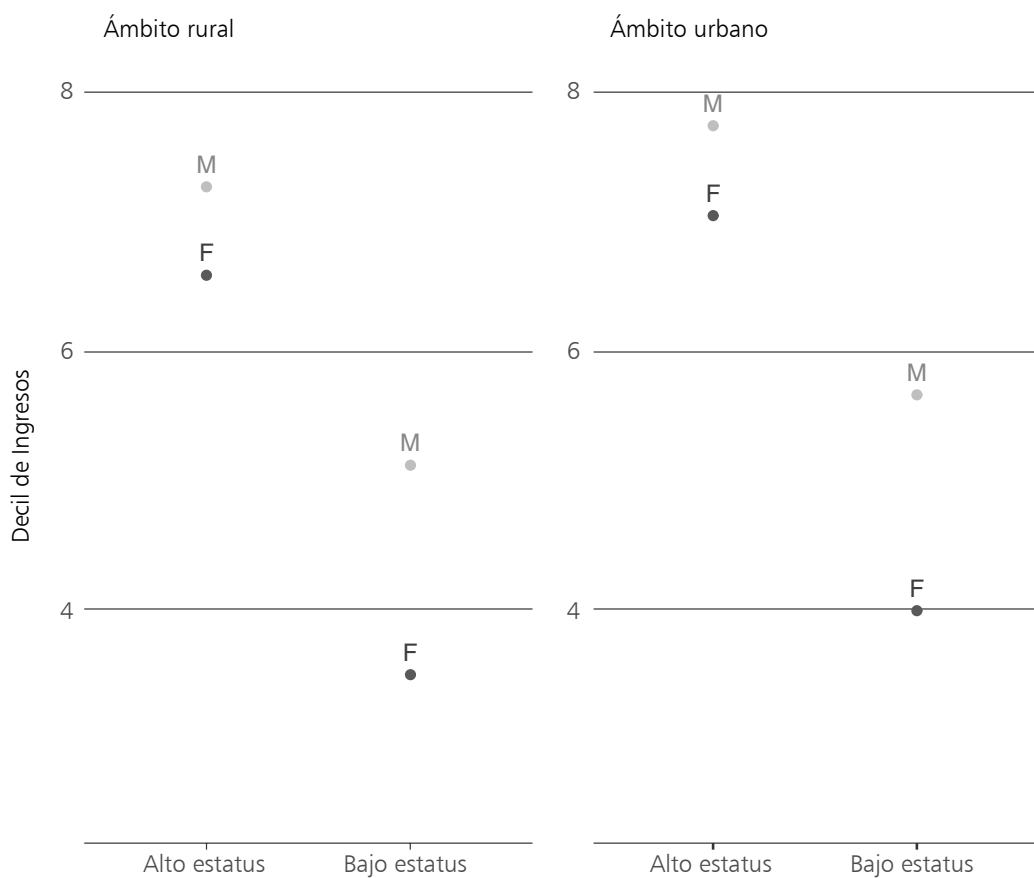
La segregación ocupacional se traduce en numerosas desigualdades e ineficiencias económicas. Desde un punto de vista macroeconómico, la segregación por sexos en el lugar de trabajo es un problema porque las normas sociales restringen las opciones profesionales de mujeres y hombres, distorsionando así los mercados laborales, reduciendo los salarios y perjudicando la innovación y la productividad de las empresas.

Desde el punto de vista del individuo, la segregación ocupacional es una de las principales fuentes de desigualdad entre hombres y mujeres por diferentes motivos. En primer lugar, es el factor más relevante a la hora de explicar la brecha salarial (Bishou y Alkardry, 2017). Las ocupaciones donde predominan los hombres están, en promedio, mejor remuneradas que las que son desempeñadas mayoritariamente por mujeres. El gráfico 1 muestra el salario medio de las ocupaciones típicamente masculinas (con más de un 66 por ciento de hombres) y femeninas (con más de un 66 por ciento de mujeres) en las áreas rurales y urbanas en España en 2018, según datos de la EU-LFS. El gráfico diferencia, además, entre ocupaciones de clase alta (directivas y profesionales) y ocupaciones de clase baja (ocupaciones administrativas, de servicios y manuales).

De la información recogida en el gráfico 1 se desprenden tres fenómenos que merecen ser destacados. En primer lugar, los salarios en el medio rural son, en promedio, más bajos que en el urbano. En segundo lugar, las rentas procedentes de las ocupaciones femeninas son más bajas que las de sus homólogos masculinos, independientemente del tamaño del hábitat. Dicho de otra manera: las ocupaciones que concentran un alto número de mujeres están peor remuneradas que las que concentran a hombres, aun cuando se trata de ocupaciones equivalentes en términos de experiencia, formación,

GRÁFICO 1

### DECIL DE INGRESOS PROMEDIO EN OCUPACIONES MASCULINAS Y FEMENINAS SEGÚN TIPO DE OCUPACIÓN Y ÁREA RURAL O URBANA, ESPAÑA (2018)



Fuente: Elaboración propia a partir de LFS 2018.

y número de horas trabajadas (England *et al.*, 1994). En tercer lugar, tanto en el ámbito rural como en el urbano esta brecha es mayor en las ocupaciones de medio y bajo estatus, que son las requieren menor nivel de cualificación

La desigualdad salarial entre hombres y mujeres es una de las principales consecuencias de la segregación, pero no la única. La literatura ha señalado que las ocupaciones típicamente masculinas disfrutan además de mayores beneficios como seguros médicos, planes de pensiones, etc. Las ocupaciones femeninas, en cambio, están asociadas con un prestigio bajo y escasas oportunidades de promoción (Levanon,

England y Allison, 2009). En general, los trabajos desempeñados por mujeres están devaluados económica y socialmente (England *et al.*, 1994; England, 1992) porque existe un sesgo cultural hacia las mujeres y porque el trabajo remunerado que hacen muchas mujeres se parece al que muchas otras hacen sin ser remuneradas (por ejemplo, cuidar de los niños o encargarse de las tareas del hogar). En consecuencia, tanto hombres como mujeres tendrían fuertes incentivos pecuniarios y no pecuniarios para trabajar en ocupaciones dominadas por hombres (England, 2010; Mandel, 2013). Entonces, ¿por qué persiste la segregación?

## 2. ¿POR QUÉ PERSISTE LA SEGREGACIÓN?

La concentración de hombres y mujeres en diferentes ocupaciones se ha estudiado desde numerosas disciplinas académicas. En las primeras investigaciones, la teoría económica tradicional había explicado la segregación ocupacional como una consecuencia inevitable de las “diferencias naturales” entre géneros. Si esto fuera cierto, los niveles de segregación deberían permanecer constantes a lo largo del tiempo y la distribución de las ocupaciones masculinas y las femeninas debería ser idéntica en todo el mundo. Sin embargo, como han puesto de relieve algunos estudios comparados, el trabajo realizado por hombres en unos países a menudo es realizado por mujeres en otros. Además, la asignación de tareas entre hombres y mujeres no solo cambia entre sociedades y culturas, sino también a lo largo del tiempo (Jacobs, 1989).

Dejando atrás la explicación biologicista, los investigadores han propuesto argumentos de índole social y cultural. Por un lado, los economistas interpretan la distribución de hombres y mujeres en el mercado de trabajo como el resultado de sus preferencias. De acuerdo con esta perspectiva, los hombres se enfrentan a trayectorias laborales de por vida y, por ello, tienen incentivos para invertir en conocimientos y habilidades específicas que conducen a ocupaciones cualificadas, especializadas y bien remuneradas. La mayoría de las mujeres, sin embargo, anticipan trayectorias discontinuas (debido, principalmente, a la crianza de los niños) y prefieren invertir en habilidades generales que no se deterioren cuando salen del mercado de trabajo. En consecuencia, eligen empleos que garanticen el equilibrio entre trabajo y vida familiar, aunque ello suponga sacrificar parte del salario (Hakim, 2000, 2003). Lo cierto, sin embargo, es que las mujeres han sobrepasado a los hombres en todos los niveles educativos. En España, el número de mujeres jóvenes (25-34 años) con estudios superiores supera al de hombres, según datos de la OCDE. Sin embargo, son más los hombres que obtienen un trabajo con ese nivel de titulación.

Desde la sociología, sin embargo, se rechaza el término *preferencia* y se entiende la segregación ocupacional como el resultado del proceso de socialización. La premisa básica es que los estereotipos de género aprendidos

durante la infancia se trasladan más tarde al mercado laboral, empujando a hombres y mujeres a autoseleccionarse en trabajos con características de sexo típicas (England *et al.*, 1994; Reskin, 1993). Como las mujeres son socializadas en torno a las tareas domésticas y de cuidado de otras personas, desarrollan valores y aspiraciones ocupacionales que reflejan esas funciones. Por el contrario, la motivación para conseguir un trabajo bien remunerado y progresar en una carrera es significativamente mayor entre los hombres. La división temprana de responsabilidades es decisiva a la hora de determinar por qué las mujeres desarrollan aptitudes ocupacionales que las hacen más aptas para trabajar en empleos con características laborales tradicionalmente femeninas, mientras que entre los hombres ocurre exactamente lo contrario. Además, desde este enfoque también se señalan las presiones sociales a las que se enfrentan las mujeres que aspiran a trabajar en ocupaciones masculinas, y cómo los hombres intentan proteger el poder social que ejercen a través de su pertenencia al “club de los chicos”.

En las últimas décadas el apoyo a la educación de las mujeres, el empleo y el liderazgo político ha sido la tónica dominante en muchos países. Sin embargo, a pesar de la disminución del sexismo explícito, la desigualdad de género se perpetúa. Algunas investigaciones recientes (Cotter, Hermsen y Vanneman, 2011) revelan el surgimiento de una nueva forma “igualitaria” de esencialismo: la creencia de que los roles sociales, económicos y familiares de las mujeres y los hombres son, y deben ser, fundamentalmente diferentes. Si bien la mayoría de las personas apoyan actualmente el acceso de la mujer a todas las oportunidades económicas, son muchos los que esperan que hombres y mujeres se dediquen a trabajos tradicionalmente “masculinos” y “femeninos”, y consideran que la crianza de los hijos es la principal responsabilidad de las madres. El resurgimiento de estas expectativas diferenciales es, en parte, responsable del reciente estancamiento de la desegregación ocupacional y de otros indicadores de la inclusión económica de la mujer (England, 2010).

## 3. ACTITUDES HACIA LA IGUALDAD DE GÉNERO EN EL MUNDO RURAL: DIFERENTES ESCENARIOS

El apoyo a la igualdad de género ha aumentado, en muchos países, en las últimas

cuatro décadas (Evans, 2019). Existen varias explicaciones detrás del aumento de las opiniones favorables hacia la participación de la mujer en el sistema educativo y en el mercado de trabajo: el uso de electrodomésticos que ahorran tiempo en las tareas domésticas y el acceso generalizado a los contraceptivos (Goldin, 2006; Coen-Pirani, León y Lugauer, 2010), el incremento del coste de oportunidad de la especialización del trabajo entre hombres y mujeres (Ruggles, 2015) y la mayor exposición a personajes femeninos en puestos socialmente valorados (Ridgeway, 2011). ¿Podrían estos factores explicar las diferencias entre el campo y la ciudad?

El apoyo a los valores de igualdad de género es particularmente mayor en ciudades, mientras que el entorno rural continúa mostrando valores más tradicionales (Evans, 2018 y 2019; Bolzendahl y Myers, 2004). Sin embargo, la sociedad rural también está cambiando profundamente desde hace varias décadas. Los jóvenes rurales ya no viven aislados. Al contrario de lo que sucedía con generaciones anteriores, conocen la vida urbana y la integran en su día a día a través de la formación, el ocio y el trabajo. Este creciente intercambio entre el mundo rural y urbano ha provocado un notable incremento en los valores de modernidad, que ahora coexisten con los valores tradicionales de otras generaciones (Sampedro, 2009; Díaz Méndez, 2005). Tal y como apunta Díaz Méndez (2005), “las mujeres jóvenes en el mundo rural viven un doble conflicto, entre género y entre generaciones”. Como resultado de esas tensiones entre hombres y mujeres, y entre generaciones jóvenes y mayores, las sociedades rurales podrían estar evolucionando hacia una mayor igualdad de género y, más concretamente, hacia una mayor integración de la mujer en el mercado de trabajo.

Sin embargo, este escenario optimista podría verse afectado por los cambios demográficos y económicos que han ocurrido en el mundo rural en los últimos años, como el éxodo de jóvenes hacia las ciudades y el fuerte impacto de la crisis económica en el mundo rural. La despoblación que durante años se asoció a las áreas rurales (Camarero y Sampedro, 2008) se ha extendido a pueblos y ciudades de tamaño medio (González-Leonardo, López-Gay y Recaño, 2019). A modo de ejemplo, Castilla y León, una de las regiones más afectadas por la

despoblación, habría perdido en 2019 el 13,4 por ciento de sus jóvenes en las capitales de provincia, el 9,25 por ciento en municipales urbanas y otro 9,63 por ciento en áreas rurales. Como consecuencia, según datos de la EU-LFS, la edad media de los trabajadores rurales en España pasó de 41,4 años en el año 2000 a 49,3 en 2018, es decir, 7,8 años de diferencia. Sin embargo, en el mismo periodo el incremento de la edad media fue de tan solo 4,6 años en el mercado de trabajo urbano.

Asimismo, al envejecimiento producido por el saldo migratorio negativo hay que sumarle el desajuste en capital humano que provoca. Ya en la década de los 90 las mujeres buscaban, mediante diferentes estrategias, el abandono de la sumisión patriarcal en el seno de las familias agrarias. Una de estas estrategias ha sido la “huida ilustrada” (Camarero, Sampedro y Vicente-Mazariegos, 1991), metáfora que describe la escapada de mujeres a través de la formación educativa y su ascenso social a través de una ocupación cualificada. Las investigaciones más recientes confirman que los jóvenes entre 25 y 39 años y con educación universitaria son los más propensos a emigrar del medio rural hacia las grandes ciudades para buscar empleo (González-Leonardo, López-Gay y Recaño, 2019). Concretamente, entre el 45 por ciento y el 55 por ciento de los jóvenes que abandonan el medio rural tienen formación superior, frente al 30 por ciento de los que se quedan. Asturias, Galicia, y Castilla-La Mancha serían las comunidades más afectadas por esta dinámica. Dado que los jóvenes –particularmente los más educados– son más propensos a apoyar la igualdad de género, su salida podría repercutir negativamente en los niveles de igualdad en las zonas rurales.

Por otro lado, el impacto de la crisis económica iniciada en 2008 tuvo un impacto sobre todo el territorio, pero, particularmente, en las zonas rurales. Un estudio llevado a cabo por el Instituto Andaluz de la Mujer (Gálvez y Matus, 2010) sugería que la crisis económica estaba sepultando a la población femenina rural en el hogar y en la economía sumergida. De acuerdo con el trabajo, que analizaba una encuesta a 2.400 mujeres del medio rural andaluz con edades comprendidas entre 16 y 59 años, tan solo un 12,5 por ciento de las mujeres trabajadoras tenía un contrato estable y, en general, las mujeres mostraban expectativas negativas sobre



el futuro. Además, el informe señalaba cómo en tiempos de crisis y escasez de trabajo afloraban de nuevo los comportamientos más tradicionales.

En definitiva, el envejecimiento del mercado de trabajo, la pérdida de capital humano y el impacto de la crisis económica podrían haber contrarrestado la tendencia hacia la modernidad, impulsar la tradicionalización del rol de la mujer en el mercado de trabajo y provocar un aumento de la segregación en las áreas rurales.

#### 4. SOBRE LOS DATOS Y LA METODOLOGÍA

Este trabajo se divide en dos grandes bloques. En primer lugar, se examina la evolución de los niveles de segregación entre 2000 y 2018, comparando el ámbito rural con el urbano y analizando el cambio en la distribución de hombres y mujeres por ocupación y sector de actividad en ese periodo. En segundo lugar, se analizan las actitudes hacia la igualdad antes y después de la crisis económica, y su variación según el género y clase social de las personas.

##### 4.1. Datos

Investigaciones previas han puesto de relieve que el trabajo de las mujeres en el campo es difícil de cuantificar (Camarero y Oliva, 2004). Se estima que el porcentaje de mujeres rurales ocupadas en actividades productivas dirigidas al mercado de manera irregular puede llegar incluso a un tercio. Esto desaconseja el uso de las fuentes oficiales de la Seguridad Social para su análisis, puesto que no incluyen, por definición, el trabajo informal. Sin embargo, a través de encuestas que no diferencian entre personas con o sin contrato laboral, como las empleadas en este trabajo, sí es posible obtener información sobre la situación laboral de estas mujeres. A pesar de no constituir un instrumento perfecto, sus características permiten atender al propósito de este artículo.

Los análisis realizados en este trabajo se basan fundamentalmente en dos fuentes de datos. Para el estudio de la segregación ocu-

pacional se emplean datos de la EU-LFS entre los años 2000 (190.911 entrevistados) y 2018 (103.237 entrevistados). En comparación con otras fuentes estadísticas que se han utilizado para el estudio de la situación de la mujer en el mundo rural (por ejemplo, el *Censo de Población* o la *Encuesta Mujeres Rurales 2004*, entre otras), la EU-LFS tiene una doble ventaja. Por un lado, permite la comparación de la situación en los ámbitos urbano y rural. Por otro lado, posibilita el análisis de la evolución en largos periodos de tiempo.

Por otra parte, el análisis de las actitudes hacia la igualdad de género se sirve de los datos de la *Encuesta Social Europa* (ESS) y, más concretamente, de los módulos sobre "Actitudes hacia la igualdad" llevados a cabo en los años 2004 y 2010 a un total de 3.548 individuos. Esos dos puntos en el tiempo nos permiten examinar la situación en dos momentos clave desde un punto de vista económico y social: antes del estallido de la crisis global y en pleno auge de la recesión. No obstante, es aconsejable ser cautos a la hora de sacar conclusiones temporales dado que solo se dispone de dos puntos en el tiempo.

##### 4.2. Definición de ruralidad

Como criterio de ruralidad usaremos el tamaño de población. Concretamente, la EU-LFS diferencia entre ciudades (áreas densamente pobladas), pueblos y suburbios (áreas de densidad intermedia) y áreas rurales (áreas escasamente pobladas). Estas últimas son las de interés para este trabajo, y representan aproximadamente el 25 por ciento de la población en España. La clasificación empleada por la ESS diferencia entre gran ciudad, afueras de una gran ciudad, ciudad de tamaño medio o pequeño, pueblo, granja o casa en el campo. Este trabajo usa las dos últimas categorías como aproximación de mundo rural, englobando un 38 por ciento de la población en la muestra.

Es importante recordar que la frontera entre ámbito rural y urbano es difusa, y que el concepto de ruralidad engloba otros aspectos además del tamaño del hábitat, como por ejemplo la estructura ocupacional y la cercanía a núcleos urbanos (Sampedro, 2011). Por ello,

hay que ser particularmente cautos a la hora de generalizar los resultados del trabajo.

tudes hacia la igualdad, como el género, la edad de las personas y el nivel de renta de los individuos.

### 4.3. Índice de segregación

La segregación se mide a través del índice D de Duncan y Duncan (1995). Este es uno de los índices más populares a la hora de medir la segregación ocupacional, e indica qué porcentaje de mujeres tendrían que cambiar de ocupación para que el mercado de trabajo estuviera repartido de manera igualitaria. Este índice no varía con los cambios en el tamaño relativo de las ocupaciones, lo que es de particular relevancia para establecer una comparación entre el ámbito rural y el urbano.

## 5. LA CRECIENTE DISPARIDAD ENTRE LO RURAL Y LO URBANO

Se entiende aquí la segregación ocupacional como la distribución desigual de hombres y mujeres en el mercado de trabajo. El gráfico 2 representa los índices de segregación en los ámbitos rural y urbano entre los años 2000 y 2018, medidos a través del índice D de Duncan y Duncan (1995). El valor de D indica qué porcentaje de mujeres tendrían que cambiar de ocupación para que todas las ocupaciones en el mercado de trabajo fueran neutrales en cuanto al género.

### 4.4. Índice de igualdad

Para medir las actitudes hacia la igualdad de género se ha creado un índice de igualdad basado en dos indicadores básicos ampliamente usados en la literatura, que se construyen en base al grado de acuerdo (muy de acuerdo, de acuerdo, ni acuerdo ni desacuerdo, en desacuerdo, muy en desacuerdo) con las siguientes afirmaciones:

- Las mujeres deben estar dispuestas a reducir el trabajo remunerado por el bien de la familia.
- Los hombres deberían tener más derecho a trabajar que las mujeres cuando los trabajos son escasos.

Una persona es definida *como propensa a la igualdad* si declara estar en desacuerdo o muy en desacuerdo con las dos afirmaciones anteriores. En caso contrario, se considera que la persona es *propensa a la desigualdad*<sup>1</sup>.

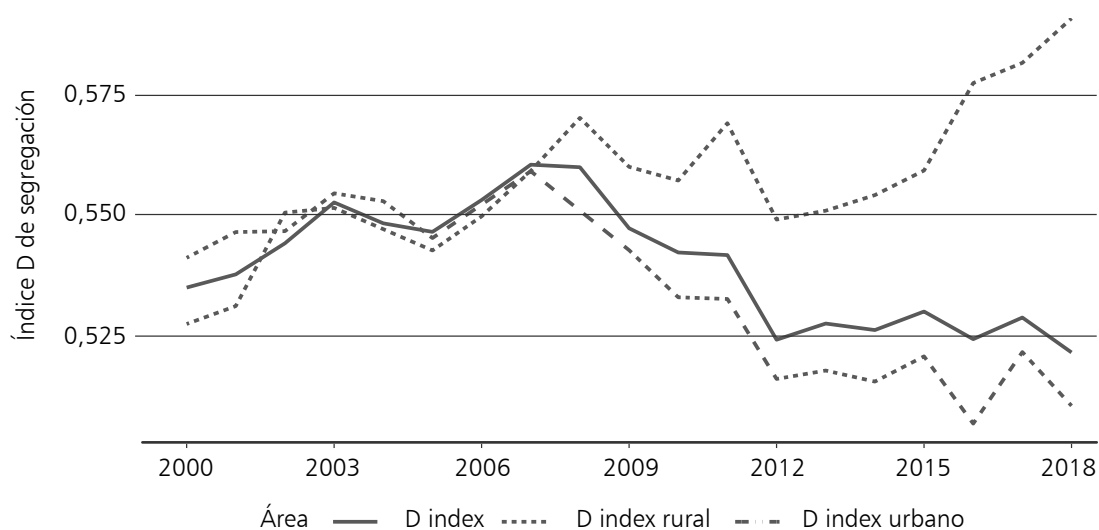
Todos los análisis controlan por el efecto de otros factores relacionados con las acti-

El gráfico muestra una creciente disparidad en los niveles de segregación ocupacional de las áreas rurales y urbanas. Entre el año 2000 y 2003 los niveles de segregación aumentan, coincidiendo con la masculinización del medio rural español apuntada por Camarero, Sampedro y Vicente-Mazariegos a principios de los años 90 (Camarero Sampedro, y Vicente-Mazariegos, 1991; Díaz Méndez, 2011). En la década de los 90 el trabajo de las mujeres rurales se había ido confinando a tareas manuales, mientras que los hombres se dedicaban cada vez más a tareas mecanizables (Sampedro, 1991). Esta división del trabajo provocó que la reconversión agraria tuviera consecuencias muy diferentes para hombres y mujeres. Las mujeres perdieron espacios de productividad, quedando relegadas al trabajo doméstico no remunerado o a la participación no estable en el mercado de trabajo no agrario. En consecuencia, muchas, especialmente las más formadas, comenzaron a trabajar en la ciudad. Entre los años 2002 y 2007 observamos una convergencia en los niveles de segregación del campo y ciudad, que se mantiene estables en torno al 54-55 por ciento hasta el año 2008. A partir de ahí, y coincidiendo con el estallido de la crisis global, las diferencias se disparan hasta alcanzar una brecha de 8 puntos porcentuales al final del periodo observado. Concretamente, en el año 2018 el 59 por ciento de mujeres en el mundo rural tendrían que cambiar de ocupación para conseguir que el mercado de trabajo

<sup>1</sup> Los resultados son consistentes cuando se usan otras definiciones de igualdad menos conservadoras.

GRÁFICO 2

## EVOLUCIÓN DE LOS NIVELES DE SEGREGACIÓN EN LOS ÁMBITOS RURAL Y URBANO, 2000-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de EU-LFS 2000-2018.

estuviera equilibrado en términos de género, frente al 51 por ciento en el mundo urbano.

El incremento de segregación que el mundo rural ha experimentado en los últimos años se hace notar en las diferentes ocupaciones en las que están empleados hombres y

mujeres. El cuadro 1 presenta la distribución ocupacional de hombres y mujeres en 2000 y 2018 en las áreas rurales. Los datos muestran una caída significativa en el número de directivas, que pasa del 9 por ciento al 2,4 por ciento entre 2000 y 2018. Los incrementos más sustantivos ocurren entre las profesionales (pasan

CUADRO 1

## MUJERES Y HOMBRES POR GRANDES GRUPOS OCUPACIONALES EN ÁREAS RURALES

	Mujeres			Hombres		
	2000	2018	2018-2000	2000	2018	2018-2000
Directivos	9,0	2,4	-6,6	9,0	4,0	-5,0
Profesionales	11,0	15,6	4,6	5,2	7,2	2,0
Técnicos	6,6	7,7	1,1	4,8	7,5	2,7
Administrativas	10,3	12,5	2,2	3,6	4,0	0,4
Servicios	21,4	32,5	11,1	8,2	14,1	5,9
Agricultura	10,5	4,4	-6,2	14,0	11,9	-2,1
Manuales	31,2	25,0	-6,2	55,4	51,4	-3,9

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de EU-LFS 2000, 2018.

CUADRO 2

## MUJERES Y HOMBRES POR ACTIVIDAD ECONÓMICA

	<i>Mujeres</i>			<i>Hombres</i>		
	<i>2000</i>	<i>2018</i>	<i>2018-2000</i>	<i>2000</i>	<i>2018</i>	<i>2018-2000</i>
Agricultura	14,5	7,4	-7,1	19,1	18,0	-1,1
Fabricación	14,6	10,9	-3,7	18,9	19,8	0,9
Hostelería	10,6	12,1	1,5	5,4	5,9	0,5
Comercio	19,1	18,2	-1,0	12,3	12,3	0,0
Educación	7,8	7,4	-0,4	2,3	2,5	0,2
Salud	8,7	15,0	6,3	1,7	1,7	0,0
Actividades del hogar	5,5	15,0	9,5	0,2	0,3	0,1
Construcción	1,4	0,7	-0,7	20,1	13,7	-6,4

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de EU-LFS 2000, 2018

del 11 por ciento al 15,6 por ciento) y entre las empleadas en el sector servicios, que en 2018 representan el 32,5 por ciento de las mujeres rurales trabajadoras mientras que en 2000 esta cifra se reducía al 21,4 por ciento. Además, se produce un notable descenso en la participación de las mujeres en ocupaciones relacionadas con la agricultura y las ocupaciones manuales, de 6 puntos porcentuales en los dos casos.

También entre los hombres se produce un descenso en el porcentaje de ocupados en ocupaciones de dirección, manuales y relacionadas con la agricultura, pero más atenuada que en el caso de las mujeres (5, 3,9 y 2,1 puntos porcentuales respectivamente). El cambio más significativo es la mayor participación de hombres en ocupaciones de servicios, empleos tradicionalmente femeninos donde la presencia masculina pasa del 8,2 por ciento en el año 2000 al 14,1 por ciento en 2018. El cambio podría estar motivado por la falta de empleo en ocupaciones típicamente masculinizadas afectadas por la crisis económica.

El impacto de la crisis global iniciada en 2008 también es visible en la distribución de hombres y mujeres en las diferentes actividades económicas (cuadro 2). Los sectores económicos más feminizados son el comercio (18 por ciento), el trabajo doméstico y la salud (15 por ciento, respectivamente) y la hostelería (12,1 por ciento). El sector agrícola aparece en sexto lugar, solo por delante del de la

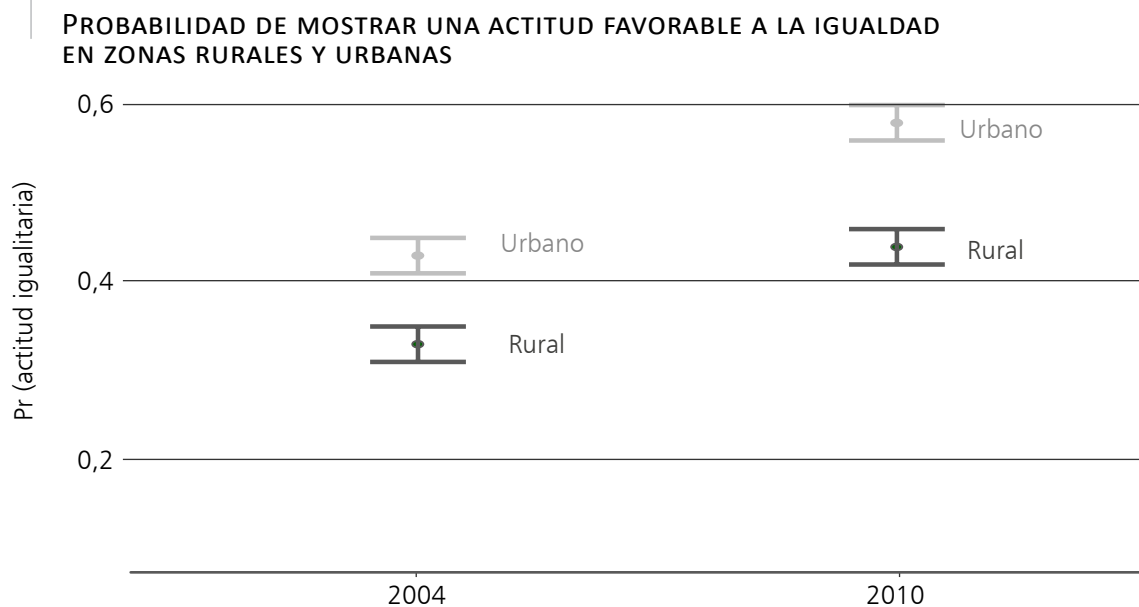
construcción. Los hombres, por el contrario, se concentran en el sector de la fabricación, la agricultura y la construcción, que continúan aglutinado más de la mitad (51,5 por ciento) de la mano de obra masculina a pesar de ser los sectores más fuertemente golpeados durante la recesión económica.

## 6. LAS ACTITUDES HACIA LA IGUALDAD DE GÉNERO

En este apartado se analiza el apoyo a la igualdad de género en 2004 y 2010, es decir, antes y durante la crisis económica iniciada en 2008. En primer lugar, se compara el entorno rural con el urbano. A continuación, se pone el foco en las áreas rurales y se examina cómo el apoyo a la igualdad de género ha cambiado entre hombres y mujeres, así como en diferentes clases sociales.

El gráfico 3 muestra la probabilidad de que un individuo manifieste una actitud favorable a la igualdad de género, una vez se han tenido en cuenta otras variables como el género, la edad y el nivel de renta. Los resultados pueden resumirse en tres aspectos fundamentales. En primer lugar, el apoyo a la igualdad de género es mayor en la ciudad que en el mundo rural. En línea con investigaciones anteriores, tanto en el

GRÁFICO 3



*Nota:* Incluye controles por género, edad y nivel de renta.

*Fuente:* Elaboración propia a partir de datos de ESS 2004, 2010.

contexto nacional como internacional (Evans, 2018; Bolzendahl y Myers, 2004; Díaz Méndez, 2005), el entorno rural continúa teniendo actitudes más tradicionales en lo que respecta a la participación laboral de la mujer. En segundo lugar, el apoyo a la igualdad aumenta con el tiempo, independientemente del hábitat. De acuerdo con lo planteado en el escenario más optimista, el apoyo a la educación y el empleo de las mujeres está experimentando un incremento generalizado.

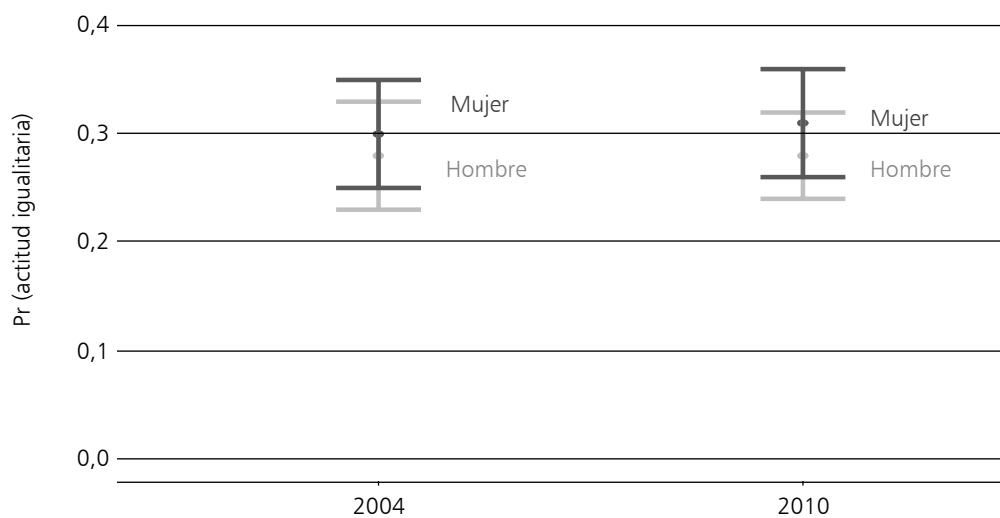
En tercer lugar y, a pesar del aumento en los niveles de igualdad en los dos tipos de territorios considerados, la brecha entre el mundo rural y el urbano es mayor en 2010 que en 2004. El número de personas a favor de la igualdad crece de manera acelerada en las áreas urbanas, pero de forma más moderada en las zonas rurales. Como resultado, la diferencia entre ambos aumenta con el tiempo, pasando de 10 puntos en 2004 a 15 en 2010. Concretamente, la probabilidad de mostrarse a favor de la igualdad de género pasó de 0,33 a 0,44 en el mundo rural, y de 0,44 a 0,58 en el mundo urbano. Estos resultados sugieren que, a pesar de los avances, la crisis económica y el cambio demográfico han

ralentizado el camino hacia la igualdad en las áreas rurales comparado con las urbanas.

A continuación, se presta atención al mundo rural, para el que se analizan las actitudes hacia la igualdad de género de diferentes grupos de población. El gráfico 4 muestra la propensión de hombres y mujeres a manifestar una actitud favorable hacia la igualdad de género. Una vez controladas las diferencias de edad y renta, los resultados indican que no existen diferencias significativas entre géneros. En otras palabras, los hombres y mujeres con edades similares y pertenecientes al mismo estrato económico tienen opiniones parecidas con respecto al papel de la mujer en el mercado de trabajo. Estas opiniones, además, se han mantenido estables entre 2004 y 2010, tanto en el mundo rural como en el urbano.

Muy diferente es, sin embargo, lo que se observa cuando examinamos el apoyo a la igualdad de género de diferentes grupos de renta. El gráfico 5 separa a los individuos con rentas bajas (deciles 1-4), medias (deciles 5-6) y altas (deciles 7-10). Los resultados indican que los individuos de clase alta son los más propensos a apoyar la igualdad de género, seguidos de los

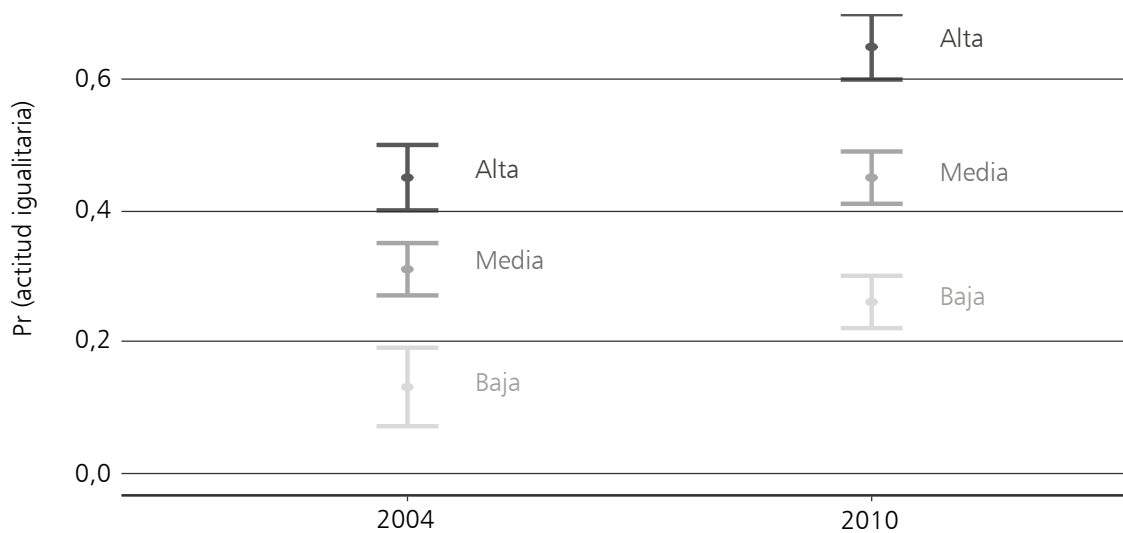
GRÁFICO 4

**PROBABILIDAD DE MOSTRAR UNA ACTITUD FAVORABLE A LA IGUALDAD EN ZONAS RURALES SEGÚN GÉNERO**


*Nota:* Incluye controles por edad y nivel de renta.

*Fuente:* Elaboración propia a partir de datos de ESS 2004, 2010.

GRÁFICO 5

**PROBABILIDAD DE MOSTRAR UNA ACTITUD FAVORABLE A LA IGUALDAD EN ZONAS RURALES SEGÚN NIVEL DE RENTA**


*Nota:* Incluye controles por género y edad.

*Fuente:* Elaboración propia a partir de datos de ESS 2004, 2010.

de las clases medias. La brecha entre los grupos, además, se ha incrementado con el tiempo. En términos absolutos, el apoyo a la igualdad es mayor en 2004 que en 2010 para todos los niveles de renta. No obstante, la brecha entre las rentas altas y bajas es mayor durante la crisis, pasando de 32 puntos porcentuales en 2004 a 41 puntos en 2010. De nuevo, los resultados sugieren que el avance hacia la igualdad se ha frenado en las áreas rurales en coincidencia con la crisis y los cambios en la composición demográfica.

Estas diferencias concuerdan con la literatura reciente sobre diferencias de clase y segregación ocupacional y ofrecen una explicación a las diferentes distribuciones ocupacionales de hombres y mujeres. En comparación con la creciente integración de las mujeres en ocupaciones profesionales tradicionalmente masculinas, la presencia de las mujeres en ocupaciones manuales continúa siendo muy baja (Torre, 2019). En otras palabras, mientras crece el número de abogadas, médicas o ingenieras, apenas hay mujeres fontaneras, encofradoras o albañiles. La información recogida en el gráfico 5 pone de relieve que las actitudes igualitarias son más frecuentes entre las personas con mayores niveles educativos. En consecuencia, la socialización en normas tradicionales de género será notablemente mayor entre las clases trabajadoras (Torre, 2019; Polavieja y Platt, 2014). Como resultado, las mujeres de clase alta son más propensas a romper los estereotipos de género y trabajar en ocupaciones típicamente masculinas, mientras que las mujeres de clase trabajadora tienden a trabajar en ocupaciones tradicionalmente femeninas, perpetuando con ello la segregación ocupacional de género.

## 7. DISCUSIÓN

La segregación ocupacional tiene importantes consecuencias para la desigualdad. Las mujeres continúan confinadas en ocupaciones de bajo prestigio, estabilidad y salarios, mientras que los hombres ocupan trabajos mejor remunerados y con mayor proyección de futuro. A pesar del enorme interés que este tema ha despertado en diferentes disciplinas como la economía, la sociología o el derecho, poco sabemos sobre cómo ha evolucionado la segre-

gación en las zonas rurales. Con el objetivo de contribuir a llenar este hueco en la literatura, este trabajo examina la evolución de la segregación en el mercado de trabajo rural entre 2000 y 2018. A continuación, explora las actitudes hacia la igualdad de género en diferentes grupos socioeconómicos del medio rural.

De manera resumida, la evolución de la segregación entre 2000 y 2018 puede dividirse en tres fases. La primera va del 2000 al 2003 y se caracteriza por una tendencia ascendente en los niveles de segregación, en línea con lo encontrado en los estudios de los años 90. En la segunda fase, desde 2004 hasta el estallido de la crisis global, los niveles de segregación se mantienen relativamente estables y en consonancia con la segregación en las áreas urbanas. Es en la tercera fase, a partir del año 2008, cuando la diferencia entre el mundo rural y urbano se dispara hasta alcanzar, en 2018, 8 puntos de diferencia.

Estos resultados son consistentes con la evolución de las actitudes hacia la igualdad de género. Entre 2004 y 2010 se observa un incremento generalizado en los niveles de apoyo a la igualdad. Sin embargo, este incremento es mayor en las áreas urbanas (donde la segregación ha disminuido) que en las rurales (donde ha aumentado). Además, el apoyo a la igualdad varía significativamente entre clases sociales. De acuerdo con la literatura, las personas de rentas altas mantienen actitudes más progresistas que las de rentas medias y bajas y esta brecha es mayor durante la crisis que antes. Esto es muy relevante en las áreas rurales, donde tan solo el 10 por ciento de la población trabaja en ocupaciones de clase alta (directivas y profesionales), frente al 25 por ciento en las áreas urbanas.

En conjunto, los resultados sugieren un avance significativo hacia la igualdad de género en el ámbito rural, ralentizado por los fuertes cambios en la composición demográfica de la población rural (envejecimiento, fuga de talento) y el fuerte impacto de la crisis en los sectores más desfavorecidos (clases medias y bajas). Romper ese círculo solo es posible a través de políticas que operen de manera efectiva sobre el envejecimiento rural y las diferencias de clase. Son muchas las investigaciones volcadas en el diseño de medidas viables para frenar las consecuencias indeseables asociadas a la despoblación y el envejecimiento rural. El teletrabajo,



la mejora de las telecomunicaciones y la mejora de infraestructuras serían algunos de los factores que ayudarían a frenar, e incluso contrarrestar, este proceso.

La reducción de la segregación, especialmente entre las clases trabajadoras, requiere de políticas que operen en etapas tempranas tanto a nivel estructural como individual. Reducir la socialización en estereotipos de género en la familia y en la escuela aumentará con el tiempo la eficacia de los sistemas educativos (Universidad, Formación Profesional) para reducir la segregación por sexo en el lugar de trabajo. Por lo tanto, es conveniente pensar en los programas de acción como parte de un conjunto más amplio de cambios políticos y culturales que promuevan el acceso de la mujer a los trabajos manuales dominados por los hombres.

Por último, es razonable pensar que la crisis sanitaria y económica producida por el COVID-19 alterará la relación entre lo rural y lo urbano en un futuro próximo. Por un lado, la emergencia sanitaria podría incrementar el interés por vivir en áreas rurales, donde es más fácil mantener la distancia social y disfrutar de espacios abiertos. Este renovado interés por el ámbito rural, unido a una creciente apuesta por el teletrabajo en algunas ocupaciones, podría tener un doble impacto sobre la población rural: atraer trabajadores de la ciudad al campo y reducir las migraciones del campo a la ciudad. Por otro lado, habrá que ver cómo los diferentes sectores evolucionan ante la crisis económica. Al contrario de lo que sucedió con la crisis global del 2008, que afectó principalmente a los sectores masculinizados, esta nueva recesión económica podría tener un impacto mayor sobre las mujeres, pues son ellas quienes más sufren los problemas de conciliación derivados del teletrabajo (Sullivan y Lewis, 2001) y el cierre temporal de escuelas. La investigación futura deberá, pues, permanecer atenta al impacto de la crisis pos-COVID-19 sobre la igualdad de género y a la segregación ocupacional en el mundo rural.

## BIBLIOGRAFÍA

BISHOU, S. G. y ALKARDRY, M. G. (2018). A systematic review of the gender pay gap and

factors that predict it. *Administration and Society*, 49(1), pp. 65-104.

BOLZENDAHL, C. y MYERS, D. (2004). Feminist ideologies and support for gender equality: Opinion change in women and men, 1974-1998. *Social Forces*, 83(2), pp. 759-90.

CAMARERO, L. y OLIVA, J. (2004). Las trabajadoras invisibles de las áreas rurales: un ejercicio estadístico de estimación. *Empiria*, 7, pp. 159-182.

CAMARERO, L. y SAMPEDRO, R. (2008). ¿Por qué se van las mujeres? El continuum de movilidad como hipótesis explicativa de la masculinización rural. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 124, pp. 73-105.

CAMARERO, L., SAMPEDRO, R. y VICENTE-MAZARIEGOS, J. (1991). *Mujer y ruralidad en España. El círculo quebrado*. Madrid: Instituto de la Mujer.

COEN-PIRANI, D., LEÓN A. y LUGAUER, S. (2010). The effect of household appliances on female labor force participation: Evidence from microdata. *Labour Economics*, 17(3), pp. 503-513.

COTTER, D., HERMSEN, J. y VANNEMAN, R. (2011). The End of the Gender Revolution? Gender Role Attitudes from 1977 to 2008. *American Journal of Sociology*, 117(1), pp. 259-289.

DÍAZ MÉNDEZ, C. (2005). Aproximaciones al arraigo y al desarraigo femenino en el medio rural: mujeres jóvenes en busca de una nueva identidad rural. *Papers*, 63-84.

—. (2011). Perfiles de mujeres jóvenes rurales de baja cualificación. Un estudio de caso para la comprensión de sus estrategias de inserción sociolaboral en Asturias (España). *Revista Internacional de Sociología*, 69(3), pp. 725-744.

DUNCAN, O. D. y DUNCAN, B. (1995). A Methodological Analysis of Segregation Indexes. *American Sociological Review*, 41, pp. 210-217.

ENGLAND, P. (1992). *Comparable Worth: Theories and Evidence*. New York: Aldine Transaction.

—. (2010). The Gender Revolution: Uneven and Stalled. *Gender and Society*, 24(2), pp. 149-166.

ENGLAND, P., HERBERT, M. S., KILBOURNE, B. S., REID, L. L. y McCREARY, L. (1994). The gendered valuation of occupations and skills: Earnings in 1980 census occupations. *Social Forces*, 73(1), pp. 65-100.

EVANS, A. (2018). Cities as catalysts of gendered social change? Reflections from Zambia. *Annals of the American Association of Geographers*, 108(4), pp. 1096-1114.

—. (2019). How Cities Erode Gender Inequality: A New Theory and Evidence from Cambodia. *Gender and Society*, 33(6), pp. 961-984.

GÁLVEZ MUÑOZ, L. y MATUS MUÑOZ, M. (2010). *Trabajo, Bienestar, y Desarrollo de las Mujeres en el Ámbito Rural Andaluz: Estudio para el Diseño de Políticas de Igualdad y Desarrollo*. Instituto Andaluz de la Mujer.

GARCÍA BARTOLOMÉ, J. M., DÍEZ MÉNDEZ, C. y HERRERA RACIONERO, P. (2002). *Mujeres rurales en España. Análisis crítico de la producción documental (1990-2002)*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

GLASS, J. (1990). The Effect of Occupational Segregation on Working Conditions. *Social Forces*, 68(3), pp. 779-796.

GOLDIN, C. (2006). The Quite Revolution Than Transformed Women's Employment, Education, and Family. *American Economic Review*, 96(2), pp. 1-21.

GONZÁLEZ-LEONARDO, M. y LÓPEZ-GAY, A. (2019). Emigración y fuga de talento en Castilla y León. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 80(2612), pp. 1-31.

GONZÁLEZ-LEONARDO, M., LÓPEZ-GAY, A. y RECAÑO, J. (2019). Urban Depopulation and Loss of Human Capital: An Emerging Phenomenon in the European Union. *Policy Insights*, 29 July. Population Europe.

—. (2019). Brain drain and the Second Wave of Depopulation. *Perspectives Demographiques*, 16,1-4.

HAKIM, C. (2000). *Work-lifestyle choices in the 21<sup>st</sup> century: Preference theory*. Oxford: Oxford University Press.

—. (2003). A new approach to explaining fertility patterns: Preference theory. *Population and Development Review*, 29(3), pp. 349-374.

IBÁÑEZ, M. (2008). La segregación ocupacional por sexo a examen. Características personales, de los puestos y de las empresas asociadas a las ocupaciones masculinas y femeninas. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 123, pp. 87-122.

—. (2017). (Dir.), *Mujeres en mundos de hombres. La segregación ocupacional a través del estudio de casos*. Madrid: CIS.

JACOBS, J. A. (1989). *Revolving doors. sex segregation and women's careers*. Stanford, California: Stanford University Press.

LEVANON, A., ENGLAND, P. y ALLISON, P. D. (2009). Occupational Feminization and Pay: Assessing Causal Dynamics Using 1950-2000 Census Data. *Social Forces*, 88, pp. 497-517.

LÓPEZ MARTÍNEZ, M., NICOLÁS MARTÍNEZ, C., RIQUELME PEREA, P. y VIVES RAMÍREZ, N. (2019). Análisis de la segregación ocupacional por género en España y en la Unión Europea, 2002-2017. *Revista Prisma Social*, (26), pp. 159-182.

MANDEL, HADAS (2013). Up the Down Staircase: Women's Upward Mobility and the Wage Penalty for Occupational Feminization, 1970-2007. *Social Forces*, 91(4), pp. 1183-207.

NEWBY, H. y SEVILLA GUZMAN, E. (1985). Introducción a la sociología rural. Áreas. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 5, pp. 92-94.

POLAVIEJA, J. G. y PLATT, L. (2014). Nurse or mechanic? The role of parental socialization and children's personality in the formation of sex-typed occupational aspirations. *Social Forces*, 92(1), pp. 31-61

RESKIN, B. (1993). Sex segregation in the workplace. *Annual Review of Sociology*, 19, pp. 241-70.

RIDGEWAY, C. (2011). *Framed by gender: How gender inequality persists in the modern world*. Oxford, UK: Oxford university Press.

RUGGLES, S. (2015). Patriarchy, power, and pay: The transformation of American families, 1800-2015. *Demography*, 52(6), pp. 1797-1823.

SAMPEDRO GALLEGRO, R. (2009). Cómo ser moderna y de pueblo a la vez: los discursos de arraigo y del desarraigo en las jóvenes rurales. *Revista de Estudios de Juventud*, 83, pp. 179-193.

—. (2011). El mercado de trabajo en el medio rural: una aproximación a través del género. *Políticas y Sociedad*, 8, pp. 25-33

SULLIVAN, C. y LEWIS, S. (2001). Home-based Telework, Gender, and the Synchronization of Work and Family: Perspectives of Teleworkers and their Co-residents. *Gender, Work and Organization*, 8, pp. 123-145.

TORRE, M. (2019). Women in Blue: Structural and individual determinants of sex-segregation in blue-collar occupations. *Gender and Society*, 33(3), pp. 410-438.



# Dos décadas desplazando trabajadores extranjeros al campo español: una revisión del mecanismo de contratación en origen

YOAN MOLINERO GERBEAU\*

## RESUMEN

En 2019 se cumplieron dos décadas desde la puesta en marcha de la contratación en origen, un instrumento diseñado para permitir contratar contingentes de trabajadores en el extranjero y así superar los problemas de falta de mano de obra en parte del campo español. Con el objetivo de contribuir al debate sobre cómo encarar su futuro desarrollo, este artículo hace un repaso a la evolución de este mecanismo, señalando sus aciertos y errores e identificando las fases que ha atravesado, así como las dinámicas que han influido en su funcionamiento.

## 1. INTRODUCCIÓN

En junio de 2019 se cumplieron veinte años desde la puesta en marcha del primer programa piloto de contratación en origen para el sector agrario español. Este primer experimento tuvo lugar en la provincia de Lleida, a la que 35 trabajadores colombianos fueron trasladados para realizar trabajo agrícola estacional (Gordo *et al.*, 2018). El éxito de este programa a ojos de los empresarios involucrados no solo sirvió como impulso para aumentar exponen-

\* Instituto de Economía, Geografía y Demografía (IEGD-CSIC) (yoan.molinero@cchs.csic.es).

cialmente el número de contratados en las siguientes campañas, sino que además animó a agricultores de toda la geografía española a testar programas pilotos para probar la viabilidad del mecanismo en sus respectivos contextos.

En estos veinte años, la gestión colectiva de contrataciones en origen (GECCO<sup>1</sup>) ha pasado por tres fases muy marcadas: el crecimiento exponencial que caracterizó su primera etapa (1999-2007); el decrecimiento y posterior congelación causados por la crisis económica en una segunda etapa (2008-2015); y, finalmente, un repunte en el periodo más reciente que parece haberse cortado repentinamente a causa de la crisis de la COVID-19 (desde 2016). Estos vaivenes vinculados a los ciclos económicos han implicado numerosas reconversiones en un sector cuya apertura global ha colocado a España como el principal productor de frutas y hortalizas frescas de la UE. Un posicionamiento que se ha logrado en gran medida aplicando un modelo de producción intensiva en el que el empleo de trabajadores migrantes ha sido un factor productivo estructural (Molinero 2020).

Con el objetivo de entender el papel fundamental jugado por la GECCO en las estra-

<sup>1</sup> La Ley Orgánica 2/2009 pasó a denominar el programa de contratación en origen como "Gestión colectiva de contrataciones en origen", siendo común el empleo de las siglas GECCO para referirse al mismo.

tegas productivas de una parte sustancial del sector primario español, este artículo reconstruirá su trayectoria a lo largo de sus sucesivas etapas. Así, mediante el análisis tanto de su funcionamiento como de sus condicionantes estructurales se pretende poner de relieve los éxitos y fracasos por los que ha atravesado este mecanismo que, pese a haber sido considerado por numerosos organismos internacionales como “un modelo de buenas prácticas” (López-Sala, 2016a) e impulsor de codesarrollo (Macías *et al.*, 2016), no ha estado tampoco exento de críticas (Achón, 2011; Reigada, 2012; Luque-Ribelles *et al.*, 2018).

En la siguiente sección se procederá a explicar en qué consiste la GECCO, cuáles son sus principales características y cómo se ha articulado su funcionamiento. A continuación, se describirán los diversos periodos que ha atravesado este mecanismo, así como los condicionantes estructurales que han influido en su evolución. Finalmente, y a modo de conclusión, se hará un repaso a los principales éxitos y fracasos del programa.

## 2. LA CONTRATACIÓN EN ORIGEN: EL PROGRAMA DE MIGRACIÓN TEMPORAL ESPAÑOL

La contratación en origen es un instrumento legal que se pone formalmente en marcha en 1999 con la aprobación del “Protocolo Adicional al Convenio Marco de Colaboración para la Ordenación de las Migraciones Interiores en las Diversas Campañas Agrícolas de Empleo Temporal”, que establece por primera vez un marco que permita e impulse la contratación de trabajadores extranjeros directamente en sus países de origen. Los contenidos tanto del Protocolo Adicional como del Convenio serán integrados al año siguiente en las leyes migratorias LOR 4/2000 y su posterior reforma LOR 8/2000, incluyendo así sus parámetros dentro del marco legislativo nacional. No obstante, para entender las razones que llevaron a la puesta en marcha de este programa, cabe remontarse atrás en el tiempo.

La agricultura ha tenido tradicionalmente un fuerte peso en la economía española, como muestra el hecho de que hasta los años 70 fuera

el principal sector empleador del país (Mata, 2018). El modelo de producción que predominó hasta los años 80 era el de la explotación familiar, con pequeñas parcelas trabajadas por las familias propietarias apoyadas, en determinados periodos del año, por trabajadores jornaleros itinerantes, generalmente procedentes de provincias adyacentes. Durante esos años la mano de obra requerida por el sector se podía obtener fácilmente en el territorio (Allepuz y Torres, 2018).

Sin embargo, a partir de los años 80 y, sobre todo, con la entrada de España en la Comunidad Europea, la economía nacional empieza a experimentar un fuerte crecimiento acompañado de una apertura a los mercados internacionales, lo que tuvo consecuencias directas sobre el esquema nacional de producción agrícola. El modelo familiar fue dejando paso a uno de tipo industrial en el que predominan tecnologías como el invernadero. Los campos se convierten entonces en verdaderas fábricas orientadas a la producción masiva de frutas y hortalizas, una gran parte de ellas destinadas a la exportación (Avallone, 2013).

La agricultura industrial no solo permitió la producción de alimentos de forma intensiva, sino que además necesitó de un volumen de mano de obra muy superior al empleado por el anterior modelo. Si bien la conversión productiva trajo ingentes beneficios económicos, pronto se generó lo que los propios empresarios del campo denominaron como “el gran problema de la mano de obra” (Reigada, 2012: 109). Aunque el sector se había modernizado, seducía a un número cada vez menor de trabajadores nacionales frente a los nuevos sectores pujantes, como el de la construcción, puesto que las condiciones de trabajo seguían siendo duras al consistir en empleos precarios, arduos y mal pagados (López-Sala, 2016b).

En un primer momento, sobre la década de los 90, el empresariado agrícola encontró en la mano de obra extranjera, cuya presencia en el territorio nacional crecía a un ritmo rápido, una fuente importante de trabajadores. Estos migrantes, en su mayoría magrebíes y subsaharianos, mostrarían pronto su predisposición a realizar el esforzado trabajo agrícola. Además, su frecuente condición de irregulares no constituía un obstáculo para gran parte de los empresarios, dispuestos a emplearlos en negro.

Así, gracias a este nuevo contingente de trabajadores las grandes empresas agrícolas pudieron disponer de la mano de obra necesaria para mantener su alto volumen productivo. Sin embargo, a finales de la década empezaron a surgir nuevos problemas. Las protestas organizadas por determinados colectivos de migrantes sacaron a la luz pública las duras condiciones de trabajo a las que estaban sometidos, que implicaban desde salarios muy por debajo del convenio y ritmos de trabajo extenuantes hasta condiciones de alojamiento miserables. Algunos grupos se manifestaron y organizaron huelgas, como en el caso de la provincia de Huelva (Gualda, 2012), mientras que en otros lugares estallaron revueltas, como la de El Ejido en el año 2000.

En el mismo periodo, a la movilización de los trabajadores se sumaron las regularizaciones masivas de extranjeros irregulares que el Gobierno llevó a cabo en los años 1991 (específica para temporeros agrícolas), 1996, 2000 y 2001. Estas regularizaciones, al otorgar permisos de trabajo a quién no tuviera los papeles en regla, permitieron que una gran parte de la mano de obra huyera del sector en busca de mejores condiciones (Allepuz y Torres 2018).

El miedo a no poder sacar adelante los cultivos, ya sea por la movilización de los trabajadores o por la constante caída del número de efectivos disponibles a realizar trabajo agrícola, empujó a los empresarios a buscar soluciones para conseguir una oferta estable de mano de obra en el sector. En este contexto será cuando se ponga en marcha el mecanismo de contratación en origen.

Si bien la idea de implementar un programa de migración temporal en España era nueva, sus impulsores buscaban replicar un modelo que en otros países del mundo venía aplicándose durante algo más de medio siglo. El primero de ellos fue el programa Bracero, establecido entre Estados Unidos y México en 1942, pero después vinieron numerosos programas como el OMI francés (que recibió ese nombre por las siglas de la institución que lo impulsó, la *Office des Migrations Internationales*) creado en 1946 para contratar a trabajadores marroquíes o el *Seasonal Agricultural Worker Program* introducido en 1966 en Canadá y dirigido a trabajadores del Caribe y después de México. A día de hoy, son numerosos los Estados que aplican este tipo de esquemas (Molinero, 2020).

La lógica de estos programas es sencilla. Si bien cada uno de ellos responde a una serie de especificidades propias, por lo general consisten en la habilitación de los empresarios para contratar de forma masiva trabajadores fuera del territorio nacional, otorgando a los mismos permisos de trabajo y residencia con importantes restricciones. La idea es que los trabajadores se desplacen por un tiempo determinado (por lo general hasta 9 meses por año, si bien algunos programas limitan esta duración a 6 meses) a realizar un trabajo concreto, por lo que suelen limitar los cambios de empleador. Las autorizaciones tampoco permiten que los trabajadores viajen acompañados por sus familias y, comúnmente, imposibilitan o dificultan el acceso a situaciones administrativas más permanentes en el país de destino (López-Sala y Godenau, 2015).

¿Qué ventajas otorgan estos programas a los empleadores? Principalmente permiten asegurar la disponibilidad de la mano de obra necesaria para sacar adelante las campañas. Además, el carácter restrictivo de las autorizaciones otorgadas a los trabajadores asegura a las empresas que, una vez llegados a destino, no se “fugarán” a otros sectores. También en esta línea los programas suelen seguir la estrategia del “palo y la zanahoria”, es decir, el cumplimiento de las condiciones del contrato y el regreso a origen al finalizar la campaña contribuyen a que el trabajador sea elegible (generalmente mediante un procedimiento más ágil) para ser contratado en la siguiente campaña. Por el contrario, quienes incumplan las condiciones, además de caer en la irregularidad y exponerse a ser deportados, no serán reelegidos en futuras campañas. Asimismo, la experiencia en el programa ha contribuido a que los empresarios perfeccionen la selección, por ejemplo, escogiendo mujeres con hijos en origen con el objetivo de incrementar la probabilidad de regreso a sus países. Quienes retornan y a la siguiente campaña reemprenden este tipo de migración son denominados “repetidores” y, si este movimiento se produce secuencialmente durante varias campañas, articulan la que se conoce como “migración circular” (Gualda, 2012; López-Sala y Godenau, 2015).

Este diseño contribuye a que la mano de obra acepte las duras condiciones de trabajo sin protestar ante la amenaza de no repetir o ser deportados. Además, este tipo de inicia-



tivas tienden a tener el apoyo de los Estados receptores, pues el carácter temporal de la estada de los trabajadores evita los costes sociales de su integración a largo plazo. De hecho, los gobiernos promueven frecuentemente estos programas de migración temporal pues, según afirman, además de reducir la clandestinidad, fomentan el desarrollo tanto para los migrantes como para los países de origen y destino, produciendo lo que ha sido denominado como una “triple ganancia” (Castles y Ozkul, 2014).

Así pues, el programa GECCO adoptó estas características y optó por permitir contratar, preferentemente en aquellos países que hubieran firmado un acuerdo bilateral con España, a contingentes de trabajadores temporales cuya estada puede prolongarse a un máximo de 9 meses por año y cuyo trabajo está limitado a una actividad concreta (López-Sala, 2016b). De esta manera, los empresarios agrícolas pensaron que dispondrían de los trabajadores necesarios para las campañas sin depender de la menguante mano de obra nacional o de las llegadas de irregulares.

### 3. FUNCIONAMIENTO Y APLICACIÓN DE LA CONTRATACIÓN EN ORIGEN

Cabe señalar que, si bien el sector agrícola ha sido el que más uso ha dado a este instrumento, copando, por ejemplo, el 97 por ciento de los trabajos ofertados entre 2007 y 2008 (Torres *et al.*, 2014), la GECCO no estaba diseñada en concreto para ningún sector, sino que se había planteado como un mecanismo disponible para cualquier empresario con dificultades para encontrar mano de obra. La predominancia de su uso por parte del sector primario tiene que ver principalmente con su diseño y, de hecho, ha acabado por tener sentido solo para un tipo concreto de empresariado agrícola, el de la producción estacional. Para los enclaves que emplean mano de obra todo el año, como Murcia, resultó no ser una herramienta útil. La movilidad circular se acababa convirtiendo en un estorbo para la contratación de trabajadores fijos al obligar a desprenderse de ellos durante, al menos, tres meses por año. También en aquellos sitios donde la campaña es muy corta o donde los volúmenes de contratación son más reducidos, el esfuerzo administrativo de activar

los protocolos de la GECCO no compensa sus beneficios (Márquez Domínguez *et al.*, 2014).

Donde más uso se ha dado a la contratación en origen ha sido en las provincias de Huelva y Lleida, aunque la primera con bastante distancia respecto de la segunda (Márquez Domínguez 2014). El hecho de que la GECCO haya funcionado tan bien para los empresarios de estas provincias tiene que ver con el tipo de producción en ambos enclaves. En la provincia onubense se producen mayoritariamente fresas, siendo el segundo productor mundial tras California (López-Sala, 2016b), mientras que en Lleida se cultiva principalmente fruta dulce (Mata, 2018). Ambas campañas tienen una duración similar, abarcando, en el caso onubense, los meses comprendidos entre febrero y principios de junio, mientras que la campaña llerdense comienza a finales de mayo y termina en septiembre. La gran diferencia entre ambos enclaves reside en la necesidad de mano de obra pues, si en el caso onubense se requieren unos 60.000 trabajadores para cada campaña, en el campo llerdense la cifra se reduce al entorno de los 7.000.

Con unas campañas que duran alrededor de cuatro meses pero que necesitan tanta mano de obra puede entenderse la viabilidad de este tipo de programas. No olvidemos, además, que solo en la provincia de Huelva la campaña de la fresa genera unos beneficios de entre 250 y 300 millones de euros (López-Sala, 2016b), lo que convierte a este nicho económico en un sector estratégico y de vital importancia para el país.

La descentralización administrativa típica del Estado de las autonomías español permitió que la GECCO se usara de forma flexible en cuanto a su distribución territorial, siendo el manejo de la contratación una gestión de tipo provincial. De ahí que, pese a ser un instrumento regulado por la legislación nacional, no se hable de la GECCO como un programa nacional sino más bien de “micro-programas” (López-Sala, 2016b, p. 2) articulados por cada provincia en función de sus necesidades. El número de trabajadores contratados con esta modalidad es más bien modesto pues, por ejemplo en 2007, el año de mayor volumen de contratación, participaron alrededor de 50.000 trabajadores en todo el territorio, una cifra que en cualquier caso es habitual en este tipo de programas (Moliner, 2020).

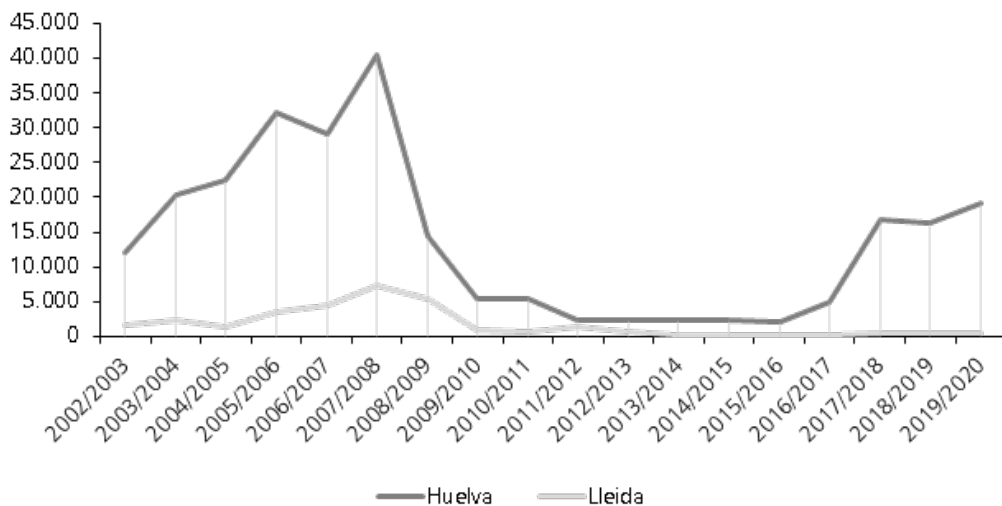
#### 4. EVOLUCIÓN DE LA GECCO A LO LARGO DE LAS DOS ÚLTIMAS DÉCADAS

Lamentablemente, no existe un registro público del número anual de contrataciones llevadas a cabo a través de este mecanismo, por lo que los datos disponibles son parciales y, por lo general, incompletos, al disponer solo de información de las provincias donde mayor uso se ha dado a la GECCO. El gráfico 1 muestra una reconstrucción, en base a diversas fuentes, del número aproximado de trabajadores contratados en las provincias de Huelva y Lleida desde la campaña 2002/2003 hasta la campaña 2019/2020, de modo que se puede observar tanto el volumen de contratos anuales como su evolución a lo largo de los últimos veinte años.

A la luz de la información recogida en el gráfico 1 se pueden identificar tres fases experimentadas por la GECCO en estos últimos veinte años. En primer lugar, el periodo 1999-2007 se caracteriza por ser una etapa de expansión progresiva y continuada en la que el número de contratados crece en cada campaña. A este periodo de bonanza le seguirá una etapa de decrecimiento entre los años 2008 y 2015, coincidiendo con la crisis económica. Por último, la tercera etapa, iniciada en 2016 y vigente al menos hasta 2020, cuando la crisis de la COVID-19 parece haberle puesto freno, conlleva un nuevo crecimiento en el uso del mecanismo, si bien la recuperación solo afecta a la provincia de Huelva, mientras que el uso de la GECCO en la provincia de Lleida permanece prácticamente residual. A continuación, se detallarán los acontecimientos que marcaron estas etapas.

GRÁFICO 1

#### EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE TRABAJADORES CONTRATADOS EN ORIGEN PARA EL SECTOR AGRÍCOLA DE LAS PROVINCIAS DE HUELVA Y LLEIDA ENTRE 2002 Y 2019



*Fuentes:* En el caso de Huelva, los datos de las campañas 2002/2011 provienen de Macías *et al.* (2016); los datos de las campañas 2012/2017 han sido proporcionados por la Subdirección General de Migraciones; y los datos de las campañas 2018/2019 y 2019/2020 provienen de la *Cadena Ser* (2018) y *Huelva Información* (2019), respectivamente.

En el caso de Lleida, los datos de las campañas 2002/2006 provienen de Márquez Domínguez (2014); los datos de las campañas 2007/2011 han sido proporcionados por la Fundación Pagesos Solidaris y la Subdelegación del Gobierno en Lleida; los datos de las campañas 2012/2017 han sido proporcionados por la Subdirección General de Migraciones; y los datos de las campañas 2018/2019 y 2019/2020 provienen de los portales Lleida.com (2018) y Segre.com (2019). El dato de la campaña 2018/2019 es una estimación.

#### 4.1. Primera etapa: 1999-2007, la gran expansión

Como ya se comentó anteriormente, la GECCO se puso a prueba con un primer programa piloto en la agricultura de la provincia de Lleida en junio de 1999. Tras el éxito de esa primera experiencia, en la siguiente campaña (2000/2001) empresarios de otras provincias, como Almería, Guadalajara, Huelva o Tenerife replicaron la iniciativa realizando algunas pruebas para comprobar si esta herramienta de contratación podría satisfacer sus necesidades de mano de obra (Allepuz y Torres, 2018). Sin embargo, tal y como se señaló más arriba, el mecanismo demostró que su utilidad está circunscrita a un determinado tipo de empresariado agrícola, el productor de fruta estacional, que se localiza principalmente en Huelva y Lleida (Márquez Domínguez, 2014).

Pese a que al inicio, y sobre todo en Huelva, el programa experimentó ciertas dificultades, como la baja tasa de retorno de quienes eran contratados con esta modalidad, de su continuidad se desprende no solo el interés que suscitaba, sino también las grandes expectativas que generaba. Cada campaña sirvió para que todos los actores involucrados aprendieran y mejoraran el uso del mecanismo pues, tal como señalan López-Sala y Godenau (2015), este tipo de iniciativas funcionan con el método *learning by doing*. Así, las dificultades del inicio pronto desaparecieron, convirtiéndose al mecanismo en una “máquina bien engrasada” (Gualda, 2012) cuyo éxito implicó que el programa onubense fuera “definido desde amplios sectores de la sociedad como el modelo ideal de la inmigración ordenada, constituye[ndo] el principal referente del Estado español y uno de los programas de trabajadores agrícolas de temporada más importantes de Europa” (Reigada, 2012, p. 105).

Como se observa en el gráfico 1, entre 1999 y 2007 en los dos territorios que más aplicaron el programa el número de empleados creció año a año, llegando a alcanzar casi los 50.000 trabajadores contratados en origen en la campaña 2007/2008. Pronto el Estado español empezó a considerar el programa como una herramienta clave de política exterior, por lo que en 2003 reformó el mecanismo a través de la LOR 14/2003, señalando que las ofertas

del contingente de temporada tendrían que dirigirse, preferencialmente, a países con los que el Estado suscribiera acuerdos en materia migratoria (Allepuz y Torres, 2018). Si bien la redacción del texto no excluía la posibilidad de contratar trabajadores de otros Estados, al final, los empresarios del campo solo realizaron contrataciones en origen en aquellos países con los que hubiera acuerdos debido a la seguridad jurídica que este marco aportaba. De esta manera, siguiendo un proceso de ensayo y error, las empresas agrícolas fueron probando la contratación en diferentes orígenes con el objetivo de identificar qué países facilitaban y colaboraban en mayor medida con la puesta en marcha del procedimiento.

En el caso de Huelva, los primeros contratos se establecieron con Marruecos y Polonia en la campaña 2000/2001, a los que seguiría Rumanía en 2002. Estos tres países fueron los principales proveedores de mano de obra hasta la campaña 2005/2006, la última en la que participaron trabajadoras polacas puesto que, con su entrada en la UE, Polonia perdía su condición de tercer país. En la siguiente campaña (2006/2007), los empresarios optaron por engrosar la mano de obra con trabajadores procedentes de Marruecos y Rumanía, país que, también al año siguiente, hasta el final del primer periodo analizado (1999-2007), aportó dos tercios del contingente contratado (Macías *et al.*, 2016). La preferencia de estos orígenes entre el empresariado agrícola onubense se debe a diferentes motivos. Por un lado, influyeron factores de tipo político, pues existió una buena colaboración institucional con los gobiernos de los países emisores, que facilitaron y agilizaron los procesos de contratación. Por el otro, pesaron razones de tipo económico, ya que el desplazamiento de los trabajadores procedentes del Este de Europa era relativamente barato, al poder organizarse fletando autobuses. En el caso de Marruecos influyeron dos factores adicionales. En primer lugar, la distancia geográfica, pues, si bien el transporte debía hacerse por vía marítima, la cercanía del reino alauita respecto a la provincia de Huelva reducía el coste del mismo. En segundo lugar, interesada en testar la eficacia de estos programas con terceros países con el objetivo de poder aplicarlos en más sectores y en más estados miembros en caso de mostrarse efectivos, la Unión Europea financió con varios millones de euros el programa de asistencia financiera y técnica a los terceros países en los

ámbitos de la migración y el asilo AENEAS<sup>2</sup>, que supuso una importante ayuda para los empresarios y permitió construir una infraestructura estable para organizar los procesos de contratación y transporte (Moreno, 2009).

No sería correcto afirmar que estos fueron los únicos países que aportaron mano de obra al campo onubense a través de este programa, pues también participaron durante el periodo analizado trabajadores de Bulgaria, Colombia, Ecuador, Filipinas, Senegal y Ucrania. Sin embargo, su presencia fue prácticamente testimonial, ya sea porque el programa no prosperó, como en el caso de Ucrania, Senegal y Filipinas, donde las pruebas no duraron más de dos campañas (Gualda, 2012), o porque el volumen de trabajadores contratados fue muy reducido, como en el caso de Ecuador y Colombia. La aportación máxima de trabajadores en el caso de Ecuador fue de 64 (durante la campaña 2004/2005) y de 177 en el de Colombia (en la campaña 2002/2003). Tan solo Bulgaria llegó a aportar un volumen relevante de trabajadores en algún periodo (alcanzando los 4.656 en 2007), si bien nunca superaron el 10 por ciento del total del contingente (Macías *et al.*, 2016).

En Lleida los primeros contratos en origen se establecieron con colombianos debido a que la organización que ha centralizado la aplicación de la GECCO en esta provincia, la Unió de Pagesos (el sindicato mayoritario de agricultores catalanes) mantenía vínculos con este país (Gordo *et al.*, 2015). Tras la firma del acuerdo bilateral con Rumanía, al igual que sucedió en el caso onubense, sus trabajadores pasaron a constituir una gran parte del contingente. Hasta 2007 estas dos nacionalidades fueron mayoritarias en los contratos vinculados a este programa, aunque a partir de 2004 Rumanía cobró especial protagonismo aportando más de dos tercios del total (Gordo, 2008). Al igual que en Huelva, durante este periodo en Lleida también se hicieron pruebas con otros países como Argentina, Bolivia, Bulgaria, Ecuador, Eslovaquia, Marruecos, Perú, Polonia, Senegal y Ucrania, pero algunas experiencias duraron apenas una campaña (caso del Perú, por ejemplo), e incluso aquellas que duraron varias, nunca llegaron a aportar un volumen significativo de trabajadores. Por ejemplo, en 2007, año en que llegó el mayor número de trabajadores desde

<sup>2</sup> Véase el Reglamento (CE) n° 491/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2004.

Marruecos, su participación fue de tan solo 127 personas en un total de 6.812 trabajadores contratados en el marco del programa (Márquez Domínguez, 2014). Entre los empresarios ilerenses operaron los mismos motivos para la selección de las nacionalidades que entre los onubenses (también la Unión Europea financió un programa AENEAS en la provincia), si bien aquí los trabajadores de Colombia tuvieron una fuerte presencia dadas las relaciones históricas existentes y la vinculación de los contratos a planes de cooperación al desarrollo impulsados por la Unió de Pagesos (Achón, 2011).

Queda patente que en ambas provincias los empresarios agrícolas optaron por diversificar los orígenes de los trabajadores contratados, pues de esta manera se aseguraban que el posible cierre de una de las fuentes no frenara la campaña, además de mantener una cierta competencia entre países que permitiera mantener los salarios bajos. La experiencia también demostró que, en el caso de los países europeos, el programa podía detenerse por otros motivos, como su acceso a la Unión Europea y, por lo tanto, sus ciudadanos fueran libres de buscar trabajo en otros sectores. En esta línea, también cobra sentido el hecho de que tanto Marruecos como Colombia fueran dos de los orígenes preferentes, pues aseguraban tener una fuente estable de mano de obra que no pudiera entrar en estas lógicas.

Respecto a los perfiles de los contratados, hubo importantes diferencias entre los dos enclaves agrícolas. En el caso onubense, el proceso de contratación privilegió en su inmensa mayoría la incorporación de mujeres con un perfil muy concreto: “tener entre 18 y 40 años, residir en el mundo rural, haber trabajado previamente en la agricultura, estar casadas, divorciadas o ser viudas y tener hijos menores de 14 años a su cargo” (Moreno, 2009: 67). Estos polémicos criterios se basaban en determinadas ideas y prejuicios de los empresarios, que querían mujeres por tener, según ellos, las manos más finas, lo que garantizaba que no se estropeará el producto. Además, las consideraban más “dóciles” y menos reivindicativas que los hombres (Gualda, 2012) lo que evitaba posibles protestas y paros. El criterio de la edad tenía que ver con el carácter arduo del trabajo, que requiere estar en forma, mientras que el requisito de ser originario de provincias rurales estaba destinado a evitar que mujeres urba-

nas encontraran el trabajo demasiado duro y buscaran “fugarse del programa”. Por último, los requisitos relativos al estatus familiar y a la maternidad contribuían a aumentar la probabilidad de que retornaran a origen, un punto clave del diseño del programa. Por su parte, en el caso ilderdense, la mano de obra ha estado menos segmentada por género, siendo más heterogénea, si bien algunos colectivos, como el colombiano, están exclusivamente compuestos por hombres pues los empresarios los consideraban más aptos para manejar y transportar una fruta más pesada que la producida en Huelva (Gordo *et al.*, 2015).

Llama la atención el hecho de que la GECCO articuló unos programas altamente complejos, con numerosas variables y dinámicas sociales que determinaron su configuración final. En cualquier caso, como se señalaba en el título de esta sección, el periodo aquí analizado (1999-2007) significó una importante expansión de un mecanismo que manejó de forma creciente y regular la movilidad de contingentes de trabajadores con orígenes muy dispares hacia determinadas zonas rurales del país. Pese al éxito del programa a ojos de empresarios y organismos internacionales (López-Sala, 2016b), durante el siguiente periodo, marcado por la crisis económica mundial, este escenario quedará completamente trastocado.

#### 4.2. Segunda etapa: 2008-2015, la congelación de la GECCO

Hasta 2008 la GECCO había beneficiado a todos los actores involucrados en su diseño y mantenimiento. El empresariado agrícola había encontrado en este instrumento una forma eficaz de asegurarse la disponibilidad y estabilidad de una mano de obra que hasta su implementación costaba encontrar. Por su parte, las autoridades implicadas, desde el Gobierno nacional hasta los propios ayuntamientos involucrados, manifestaron también su satisfacción por un programa que demostró cumplir con creces los objetivos propuestos. La propia UE, tras financiar los programas AENEAS y considerarlos un éxito, decidió impulsar una directiva sobre trabajadores estacionales que, basada en el modelo onubense, sirviera para que prolifera-

ran este tipo de iniciativas en el resto de Estados miembros (Medland, 2017). Sin embargo, ninguno de estos actores previó la llegada de la crisis económica mundial y sus consecuencias sobre el mercado de trabajo agrícola.

Es bien sabido que la economía española ha sido una de las más afectadas, dentro de la UE, por la recesión iniciada en 2008, siendo el crecimiento del desempleo una de sus consecuencias sociales más graves. En un contexto donde cada mes aumentaba el número de parados, el gobierno español decidió que la GECCO ya no tenía sentido puesto que si los residentes, tanto españoles como extranjeros, quedaban en desempleo, volverían a optar por trabajar en el campo y, por lo tanto, no se requeriría el empleo de extranjeros en origen. Es decir, la congelación de la GECCO llevaría a los empresarios agrícolas a hacer un esfuerzo por encontrar mano de obra en el territorio nacional en un momento en el que habría mayor disponibilidad. Además, cabe resaltar la coincidencia en el tiempo con otro acontecimiento geopolítico de gran calado en este contexto analizado: en 2007 Rumanía pasó a ser miembro de la UE y, a partir de 2009 España levantó la moratoria para permitir la libre circulación y empleo de sus nacionales, al igual que ya ocurrió en 2006 con Polonia, de modo que quedaba fuera de los criterios elegibles por la GECCO, que solo podía establecerse con terceros países.

Las consecuencias sobre el volumen de contrataciones vinculadas a la GECCO, tal y como se desprende del gráfico 1, fueron demoledoras. El volumen de contratados se redujo en la provincia de Huelva de 40.491 en la campaña 2007/2008 a 14.397 en la campaña 2008/2009, lo que representa una contracción de aproximadamente el 65 por ciento (Macías *et al.*, 2016). Por su parte, la disminución más importante en Lleida se produjo un año más tarde, en la campaña 2009/2010, cuando el contingente GECCO pasó de los 5.353 contratados en 2008 a apenas 860 en 2009, lo que representa una reducción de casi el 85 por ciento (Márquez Domínguez, 2014). Tras ese desplome inicial, la caída del contingente se mantuvo hasta 2015, cuando Huelva alcanza su cifra más baja de contratados GECCO (2.178) y hasta 2016 en el caso de Lleida, cuando apenas se contratan 248 trabajadores GECCO en toda la provincia.



A la luz de los datos puede afirmarse que, a pesar del frenazo impuesto por el Gobierno a la contratación en origen, esta no desapareció completamente. En efecto, las restricciones a la implementación del programa no fueron totales y en realidad, aunque el objetivo oficial pasaba por prescindir de este sistema para priorizar la contratación de desempleados residentes, los programas fueron tan solo “congelados”. La idea era seguir autorizando el desplazamiento de unos reducidos contingentes de repetidores para mantener la “máquina engrasada” (Gualda, 2012). Se pretendía de esta forma que no muriera el aparato institucional construido en el anterior periodo para así poder reactivar la GECCO cuando pasara la crisis.

Más de una década después, las diferentes investigaciones que han analizado el mercado de trabajo agrario han coincidido en señalar que, si bien ha habido un cierto retorno de trabajadores autóctonos y residentes al campo, su número ha sido muy reducido (Sampedro y Camarero, 2016). Una encuesta realizada en 2015 en la provincia de Lleida reflejó esta realidad, señalando que tan solo el 5 por ciento de la mano de obra agrícola era española, si bien, entre los trabajadores de origen migrante, muchos eran ya residentes en el territorio nacional (Mata, 2018).

Para los empresarios, el cierre de la GECCO comportó un problema notable pues, pese a que la crisis económica fue severa y duró muchos años, no supuso que los desempleados se dirigieran, de forma significativa, al campo en busca de trabajo. Se abrió un periodo turbulento para obtener mano de obra ya que, a la dificultad para encontrar efectivos, se añadió la complicación de que quiénes aceptaban un empleo en el sector podían dejarlo en cualquier momento, algo que era poco probable en el caso de los trabajadores GECCO, pues su permiso de residencia estaba ligado a su contrato. La solución que plantearon los empresarios agrícolas tanto de Huelva como de Lleida fue la de replicar el modelo de los programas a iniciativa propia, lo que en una investigación previa califico como un proceso de “privatización de los programas” (Molinero, 2018).

Resultó finalmente beneficioso para los productores agrícolas de Huelva y Lleida que Rumanía entrara en la UE porque, aunque en un primer momento esto supuso el fin de la

posibilidad de utilizar la GECCO en ese país, tras la congelación de los programas, los empresarios pudieron reclutar trabajadores rumanos dentro del marco de la movilidad europea. Acudiendo a los contactos existentes en el pasado, las empresas agrícolas decidieron articular sus propios programas privados, organizando ellas mismas el proceso de contratación y fletando, habitualmente, el transporte desde origen hasta los campos en destino. Aunque la lógica de todos estos programas era la misma, su configuración fue heterogénea, tanto en lo referido a los medios para contactar a los trabajadores como en cuanto a los acuerdos sobre las condiciones laborales y el transporte desde origen. Incluso algunas Empresas de Trabajo Temporal transnacionales se encargaron de organizar la contratación y logística de estos programas, aunque en otros casos, los trabajadores fueron directamente reclutados mediante anuncios en redes sociales (Luque-Ribelles *et al.*, 2018).

Este proceso de “privatización” fue utilizado por empresarios tanto de Huelva como de Lleida por lo que, durante el periodo marcado por la crisis y la congelación de la GECCO, lo más habitual fue encontrar en estos enclaves de trabajo estacional a trabajadores procedentes de Rumanía. Durante un trabajo de campo realizado en las dos provincias en 2015, los empresarios señalaron que, pese a que esta estrategia permitió mantener vivo al sector aplicando los conocimientos y recursos adquiridos durante el periodo de plena aplicación de la GECCO, no era de su agrado, pues no garantizaba la permanencia en destino de estos trabajadores. Se trataba para ellos de un movimiento coyuntural pero no de una estrategia deseable a largo plazo (Molinero, 2018).

En cuanto a su importancia numérica, el hecho de que estos trabajadores fueran ciudadanos europeos ha dificultado su cuantificación ya que los datos de contratación agrícola del SEPE no diferencian entre residentes y contratados europeos en origen. En todo caso, se intuye que una importante parte de la mano de obra empleada en la agricultura onubense y leridana al margen de la GECCO durante el periodo 2008-2015 estaba compuesta por trabajadores que residían en sus países de origen y se habían desplazado en el marco de los programas privados.

### 4.3. Tercera etapa: 2016 - ¿2020?, “breve” reactivación de la GECCO

La tercera y última etapa experimentada por la GECCO parece haberse cerrado abruptamente en 2020 a causa de la crisis del coronavirus, aunque es pronto para afirmarlo pues todavía no se saben a ciencia cierta los cambios que la pandemia ha provocado en el sector. Por ello, a continuación, se caracterizará esta etapa en base a lo acontecido en las cuatro últimas campañas, hipotetizando sobre su posible evolución futura.

En la campaña 2016/2017 se produjo un cambio de dinámica en la evolución de las contrataciones vinculadas a la GECCO. Tras ocho años de disminución en el número de contratados por el mecanismo, el Gobierno nuevamente autorizó un cupo mayor, lo que directamente se tradujo en la duplicación del número de temporeros contratados en origen para trabajar en Huelva, que pasaron de ser 2.178 en 2015 a 5.041 en 2016. Salta a la vista que estas cifras siguen siendo muy bajas respecto a los números de la primera etapa, pero permitieron, en su día, intuir un cambio de tendencia que se confirmó en las posteriores campañas, en las que el número de contratados ha crecido notablemente hasta los casi 20.000 de la campaña 2019/2020.

En la campaña 2020/2021 se esperaban cifras similares, sin embargo, tan solo 6.000 temporeras llegaron desde Marruecos, al decretar este país el cierre de fronteras con España el 13 de marzo. ¿Significa esto que, tras el repunte de los años anteriores, la GECCO volverá a congelarse? Es aún pronto para hacer afirmaciones al respecto, pero queda claro que la evolución de la pandemia de la COVID-19 dictará la evolución del mecanismo. En cualquier caso, las precedentes campañas de esta etapa han mostrado algunos cambios respecto a la primera fase (1999-2007). En primer lugar, cabe señalar que en este periodo solo la provincia de Huelva parece haber optado por reactivar este tipo de contrataciones, ya que el volumen de contratos GECCO en la provincia de Lleida sigue siendo tan bajo como en la segunda etapa. En segundo lugar, hasta la crisis del coronavirus, la tendencia anual era creciente, por lo que cabe esperar

que, si la pandemia lo permite, en las siguientes campañas pueda aumentar el número de contratados en origen, al menos en Huelva. Desde luego, la voluntad de los empresarios de la provincia, tal como expusieron en la Comisión de los Flujos Migratorios celebrada el 19 de diciembre de 2017<sup>3</sup>, pasa por alcanzar las cifras del año 2007.

La experiencia histórica demuestra que se trata de un mecanismo dependiente de factores políticos (ya que el Gobierno es quien autoriza la cuota) y económicos (dado que la congelación previa se debió a la crisis económica iniciada en 2008), hechos que no han hecho sino confirmar la crisis de la COVID-19. Numerosos factores pueden incidir en el futuro rumbo de la GECCO, pero sin duda, tanto la evolución de la pandemia como la de la economía nacional dictarán si esta crece, se estabiliza o vuelve a decrecer.

## 5. REFLEXIONES FINALES: ÉXITOS, FRACASOS Y LECCIONES APRENDIDAS

A lo largo del texto se ha puesto de relieve que en sus dos décadas de historia la GECCO ha experimentado numerosos vaivenes. El análisis de su evolución bajo la perspectiva del eslogan de la triple ganancia, según el cual estos programas persiguen beneficiar a las tres partes involucradas, es decir a los países de origen, de destino y a los propios migrantes (Castles y Ozkul, 2014) permite evaluar el grado de éxito de este tipo de instrumento.

Ciertamente, la GECCO ha sido un mecanismo que ha permitido ofrecer empleo a poblaciones que podían encontrarse en situación precaria en sus países de origen. Además, el hecho de que el programa se desarrollara en el marco de acuerdos bilaterales sin duda ha reforzado las relaciones entre los Estados firmantes y España, lo que puede reportar múltiples beneficios en términos geopolíticos y estratégicos. También para algunos países de origen, como Marruecos, los beneficios han llegado en forma de importantes sumas de dinero, como el pro-

<sup>3</sup> Véase “Asaja celebra el aumento de la contratación en origen” publicado en *Huelva Ya* el 22 de diciembre de 2017. Noticia disponible en el siguiente enlace: <https://huelvaya.es/2017/12/22/asaja-celebra-el-aumento-de-la-contratacion-en-origen/> [consultado el 20 de mayo de 2020].



cedente de la UE para desarrollar el programa AENEAS. Sin embargo, tal y como se ha puesto de relieve, los volúmenes de trabajadores contratados han sido relativamente bajos y, por lo tanto, cabe cuestionar su impacto real. Por ejemplo, en el caso de Marruecos, 13.600 trabajadoras fueron a Huelva en 2007 en el marco del programa, pero se estima que su diáspora ronda los 4 millones de personas (Berriane *et al.*, 2015). Asimismo, el hecho de que el Estado de destino sea quien decida unilateralmente las cuotas anuales sitúa al Estado de origen en un papel subalterno que podría implicar consecuencias negativas, tal y como sucedió cuando la congelación española de la GECCO dejó en el paro a numerosas mujeres cuyas familias dependían de los ingresos de las campañas.

Cuando el foco se pone en los migrantes que han participado en el programa, los resultados de la GECCO también resultan ambivalentes. Por un lado, es cierto que, pese a la baja remuneración de los contratos ofertados, el salario es, en términos comparativos, mucho más elevado que los que se ofrecen en los países de origen, por lo que los migrantes que participan del programa obtienen una serie de ingresos que difícilmente conseguirían en sus entornos. Además, la migración circular permite que estos trabajadores puedan volver a sus lugares de origen recurrentemente, algo que no siempre ocurre en otras modalidades migratorias. Sin embargo, esta migración circular puede también constituir un problema en la medida en que aquellos que quieran establecerse en destino no puedan hacerlo, siendo obligados a llevar una vida nómada en la que su presencia es temporal tanto en origen como en destino. La legislación española establece la posibilidad de acceder a un estatus más permanente tras realizar varias campañas cumpliendo la normativa. Con todo, en la práctica apenas un número muy reducido de participantes consigue salir del circuito estacional, pues para ello se requiere una oferta de trabajo estable que resulta muy difícil de obtener para los migrantes circulares ya que, al conocer tan solo las fincas de quienes les contratan en origen, no establecen muchos contactos con la sociedad de destino.

En lo referente a las condiciones de trabajo y residencia, cabe señalar también una serie de problemas que han aflorado en los años de la GECCO. Aunque por lo general los empresarios agrícolas respetan el convenio y los derechos

laborales, no han sido pocas las investigaciones que han subrayado los abusos recibidos por parte los migrantes. En primer lugar, es importante destacar la completa dependencia respecto al empleador que generan los programas debido a que los migrantes tienen autorización de residencia solo mientras exista su vinculación contractual. A esto se suma la imposibilidad de cambiar de empleador por voluntad propia y el hecho de que, para repetir en la siguiente campaña, tienen que tener el beneplácito de quien les trajo en la anterior, por lo que toda protesta, reclamación o acción similar tendrá como consecuencia que quien la lleva a cabo no repita en la campaña siguiente (Achón, 2011). Otros abusos, como presionar a los trabajadores hasta la extenuación, obligarles a trabajar horas extra no pagadas y recibir un trato en ocasiones denigrante, también han sido resaltados por algunas investigaciones. Estos análisis coinciden en señalar la vinculación de los abusos con la posición ventajosa de los empresarios, que pueden decir cuando, cómo y durante cuánto tiempo permanecerán los trabajadores en destino, premiándose así el acatamiento de sus condiciones (Luque-Ribelles *et al.*, 2018). A ello cabe sumarle las acusaciones de violaciones y malos tratos que algunas trabajadoras denunciaron en 2018 y que generaron una polémica que saltó a los medios de comunicación (El Salto, 2018).

Este tipo de situaciones que, como conviene repetir, no son generalizadas, sí que han tenido repercusiones negativas sobre la imagen del sector, aunque los empresarios se hayan esforzado por contrarrestar una fama que muchos asocian ya al mismo programa de la GECCO. Pese a todo, para los empresarios y para el Estado español el programa ha sido notablemente beneficioso pues ha permitido que las campañas salgan adelante sin temer la falta de mano de obra. Además, la contratación de trabajo a bajo precio ha contribuido a que los productores hayan podido mantener su competitividad en las cadenas globales. La aceptación de las duras condiciones por parte de los trabajadores y las ventajas sobre la planificación que aporta la disponibilidad de un contingente estable de mano de obra han constituido elementos valorados por los empresarios. Sin embargo, la excesiva dependencia que la GECCO tiene de factores políticos y económicos (que se puso en evidencia tanto con la congelación impuesta tras 2008 como con la crisis de la COVID-19) la convierte en un mecanismo volátil a ojos de los

empleadores. El Estado, por su parte, no parece dispuesto a renunciar al control que ejerce sobre un programa que le ha valido un importante reconocimiento internacional (López-Sala 2016b) y que ha podido manejar abriendo y cerrando el grifo en función de sus necesidades. Ahora bien, el hecho de que la GECCO se haya aplicado prácticamente tan solo en una parte del sector agrícola denota que existe un amplio margen para mejorar su funcionamiento y agilizar el procedimiento.

Este análisis sobre las dos décadas de historia de la GECCO ha puesto de relieve que el programa ha contado con significativos éxitos, pero también fracasos, que han conducido al mecanismo a través de diversas fases en las que también ha sido objeto de varias polémicas. Lejos de producir una triple ganancia en los actores involucrados, puede hablarse de ganancias asimétricas y coyunturales donde el único beneficiado constante ha sido el Estado español. El margen para reformar el mecanismo es amplio, por lo que, aprendiendo de la experiencia histórica de estos veinte años, debería ser posible diseñar un programa que satisfaga las necesidades de todas las partes, garantizando, también, que los migrantes puedan tener voz en todo el proceso, al ser los actores centrales del mismo y no una mera mano de obra utilitaria. Con la actual crisis de la COVID-19 se abren muchos interrogantes, pero esta ha puesto de manifiesto una vez más la volatilidad de un mecanismo que demanda una reflexión profunda para encarar su futuro más inmediato.

## BIBLIOGRAFÍA

ACHÓN, O. (2011). Importing Foreign Labor and Human Rights Deprivation: The Case of the Catalanian Agricultural Union Unió de Pagesos. *The International Journal of Interdisciplinary Social Sciences*, 6, pp. 1–11.

ALLEPUZ, R., y TORRES, T. (2018). La contratación de temporeros en las campañas de recolección del sector frutícola. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 36(1), pp. 107–123.

AVALLONE, G. (2013). El campo neoliberal y su crisis: agricultura, sociedad local y migraciones en la Europa del Sur. Encrucijadas: *Revista Crítica de Ciencias Sociales*, 6, pp. 39–55.

BERRIANE, M., DE HAAS, H. y NATTER, K. (2015). Introduction: revisiting Moroccan migrations. *The Journal of North African Studies*, 20(4), pp. 503–521.

CADENA SER. (2018). *El gobierno autoriza 10.400 contrataciones en origen de Marruecos*. Disponible en: [https://cadenaser.com/emisora/2018/01/19/radio\\_huelva/1516368092\\_989497.html](https://cadenaser.com/emisora/2018/01/19/radio_huelva/1516368092_989497.html)

CASTLES, S. (1986). The Guest-Worker in Western Europe - An Obituary. *International Migration Review*, 20(4), pp. 761–778.

CASTLES, S., y OZKUL, D. (2014). Circular Migration: Triple Win, or a New Label for Temporary Migration? En G. BATTISTELLA (Ed.). *Global and Asian Perspectives on International Migration* (pp. 27–49). Cham: Springer.

EL SALTO. (2018). Las dos periodistas que han mostrado al mundo los abusos a las temporeras en Huelva. Disponible en: <https://www.elsaltodiario.com/explotacion-laboral/dos-periodistas-alemanas-mostrado-mundo-abusos-temporeras-huelva>

GORDO, M. (2008). La contratación en origen de rumanos para actividades agrícolas de temporada en España. *Cuadernos de Geografía*, 84, pp. 237–262.

GORDO, M., ALLEPUZ, R., MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, J. A. y TORRES, T. (2015). La gestión colectiva de los contratos en origen de temporeros colombianos en la provincia de Lleida. *Boletín de La Asociación de Geógrafos Españoles*, 68, pp. 233–252.

GUALDA, E. (2012). Migración circular en tiempos de crisis. Mujeres de Europa del Este y africanas en la agricultura de Huelva. *Papers*, 97(3), pp. 613–640.

HUELVA INFORMACIÓN. (2019). El Gobierno autoriza la contratación de 19.179 trabajadoras de Marruecos. Disponible en: [https://www.huelvainformacion.es/huelva/Gobierno-autoriza-contratacion-trabajadoras-Marruecos\\_0\\_1315068767.html](https://www.huelvainformacion.es/huelva/Gobierno-autoriza-contratacion-trabajadoras-Marruecos_0_1315068767.html)

LLEIDA.COM. (2018). Crítica pels allotjaments i més contractes en origen per a la fruita. Disponible en: [https://www.lleida.com/noticia\\_](https://www.lleida.com/noticia_)

canal/critica-pels-allotjaments-i-mes-contractes-en-origen-la-fruïta

LÓPEZ-SALA, A. (2016a). Producing temporariness, (re)producing precariousness: regulation, rights and non-citizenship status of temporary immigrant workers. *Arbor*, 192(777), a284.

—. (2016b). Induced circularity for selective workers. The case of seasonal labor mobility schemes in the spanish agriculture. *Arbor*, 192(777), a287.

LÓPEZ-SALA, A. y GODENAU, D. (2015). En torno a la circularidad migratoria: aproximaciones conceptuales, dimensiones teóricas y práctica política. *Migraciones*, 38, pp. 9–34.

LUQUE-RIBELLES, V., PALACIOS-GÁLVEZ, M. S. y MORALES-MARENTE, E. (2018). How Women Migrants Cope with their Labour Experience: The Case of Eastern European Women Working on Strawberry Farms in Spain. *Psychological Thought*, 11(2), pp. 174–194.

MACÍAS, I., MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, J. A. y JURADO, J. M. (2016). La contratación en origen de temporeros marroquíes para los campos españoles como experiencia de codesarrollo. *Cuadernos Geográficos*, 55(2): pp. 173–194.

MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, J. A. (Ed.) (2014). *Jornaleros extranjeros en España el contingente agrícola de temporada como política de control de los flujos migratorios*. Huelva: Universidad de Huelva.

MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, J.A., GORDO, M. y MORALES, A. (2014). El laberinto jornalero. Evolución reciente de extranjeros y españoles en la agricultura. En J. A. MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ (Ed.). *Más allá de la competencia agrícola hispano-marroquí: la gestión colectiva de contratos en origen* (pp.129-162). Huelva: Universidad de Huelva.

MATA, A. (2018). La glocalización y sus consecuencias: apuntes sobre los temporeros en la fruticultura leridana. *Barataria*, 24, pp. 209–224.

MEDLAND, L. (2017). Misconceiving 'seasons' in global food systems: The case of the EU Seasonal Workers Directive. *European Law Journal*, 23, pp. 157–171.

MOLINERO, Y. (2018). La privatización de los programas de migración temporal en España

como efecto poscrisis. *Anuario Cidob de la Inmigración 2018*, pp. 284-306.

—. (2020). La creciente dependencia de mano de obra migrante para tareas agrícolas en el centro global. Una perspectiva comparada. *Estudios Geográficos*, 81(288).

MORENO, J. (2009). Los contratos en origen de temporada: mujeres marroquíes en la agricultura onubense. *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, 7, pp. 58–78.

REIGADA, A. (2012). Más allá del discurso sobre la 'inmigración ordenada': contratación en origen y feminización del trabajo en el cultivo de la fresa en Andalucía. *Política y Sociedad*, 49(1), pp. 103–122.

SAMPEDRO, R. y CAMARERO, L. (2016). Inmigrantes, estrategias familiares y arraigo: las lecciones de la crisis en las áreas rurales. *Migraciones*, 40, pp. 3–31.

SEGRE.COM. (2019). Las organizaciones agrarias piden ampliar las contrataciones en origen. Disponible en: [https://www.segre.com/es/noticias/agricultura/2019/10/03/las\\_organizaciones\\_agrarias\\_piden\\_ampliar\\_las\\_contrataciones\\_origen\\_88262\\_1114.html](https://www.segre.com/es/noticias/agricultura/2019/10/03/las_organizaciones_agrarias_piden_ampliar_las_contrataciones_origen_88262_1114.html)

TORRES, T., ALLEPUZ, R. y GORDO, M. (2014). La contratación de mano de obra temporal en la agricultura hortofrutícola española. *Ager*, 16, pp. 7–37.



# PANORAMA SOCIAL

Números publicados

## **2005**

- N.º 1. España 2005: Debates y procesos sociales
- N.º 2. Dependencia y autonomía personal: Dilemas y compromisos

## **2006**

- N.º 3. Infancia y juventud: Nuevas condiciones, nuevas oportunidades
- N.º 4. Envejecimiento y pensiones: La reforma permanente

## **2007**

- N.º 5. El medio ambiente a principios del siglo XXI: ¿Crisis o adaptación?
- N.º 6. La reforma de la Universidad: Vectores de cambio

## **2008**

- N.º 7. Las claves de la sanidad futura: Investigación y gestión
- N.º 8. Inmigrantes en España: Participación y convivencia

## **2009**

- N.º 9. Tercer Sector y voluntariado
- N.º 10. Familias en transformación

## **2010**

- N.º 11. Envejecimiento, adaptación y cambio social
- N.º 12. Empleo, desempleo y pobreza

## **2011**

- N.º 13. Retos actuales de la sociedad española
- N.º 14. El ocio de los españoles



# PANORAMA SOCIAL

Números publicados

## **2012**

N.º 15. Generaciones y relaciones intergeneracionales

N.º 16. Imagen y presencia exterior de España

## **2013**

N.º 17. La ciudadanía europea en la encrucijada

N.º 18. Las nuevas tecnologías y su impacto social

## **2014**

N.º 19. Comida y alimentación: hábitos, derechos y salud

N.º 20. Pobreza infantil

## **2015**

N.º 21. Educación, investigación e innovación, bases de un modelo productivo de futuro

N.º 22. Un balance social de la crisis

## **2016**

N.º 23. Retos demográficos

N.º 24. El nuevo escenario migratorio en España

## **2017**

N.º 25. Las desigualdades digitales. Los límites de la Sociedad Red

N.º 26. La inclusión de las personas con discapacidad en España

## **2018**

N.º 27. Brechas de género

N.º 28. Envejecimiento de la población, familia y calidad de vida en la vejez

## **2019**

N.º 29. Pobreza y rentas mínimas

N.º 30. Opinión pública y encuestas

## PUBLICACIONES DE LA FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS

### Últimos números publicados:

#### PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

N.º 164. Crecimiento económico

#### PANORAMA SOCIAL

N.º 30. Opinión pública y encuestas

#### CUADERNOS DE INFORMACIÓN ECONÓMICA

N.º 277. El largo camino de la recuperación

#### SPANISH ECONOMIC AND FINANCIAL OUTLOOK

Vol. 9, N.º 4 (2020). Challenges for Spanish industry under COVID-19 and beyond

#### PAPELES DE ENERGÍA

N.º 9. Abril 2020

#### ESTUDIOS DE LA FUNDACIÓN

N.º 93. Las desigualdades económicas en España: realidades y percepciones

#### LIBROS

Productos financieros para la transición energética

## PRECIO DE LAS PUBLICACIONES

## AÑO 2020

Publicación	Suscripción*			Números sueltos**	
	Suscripción anual	Edición papel €	Edición digital	Edición papel €	Edición digital
Papeles de Economía Española	4 números	55	Gratuita	20	Gratuito
Cuadernos de Información Económica	6 números	45	Gratuita	15	Gratuito
Panorama Social	2 números	25	Gratuita	18	Gratuito
Spanish Economic and Financial Outlook	6 números	35	Gratuita	15	Gratuito
Papeles de Energía	2 números	25	Gratuita	18	Gratuito
Estudios (números sueltos)	--	--	Gratuita	17	Gratuito
Los precios incluyen el IVA. No incluyen los gastos de envío.					

\* Gastos de envío: España, 7€/año; Europa, 10€/ejemplar; resto países: 20,85€/ejemplar.

\*\* Gastos de envío: correo postal (Madrid y provincias): 1€.

Servicio de mensajería: Madrid capital, 3,45€; resto provincias, 10,44€.

Forma de pago: domiciliación bancaria, transferencia bancaria y tarjeta de crédito.

### SUSCRIPCIÓN Y PEDIDOS

**INTERNET:** <http://www.funcas.es/Publicaciones/Publicaciones.aspx?Id=0>

**E-MAIL:** [publica@funcas.es](mailto:publica@funcas.es)







*Pedidos e información:*

Funcas

Caballero de Gracia, 28

28013 Madrid

Teléfono: 91 596 57 18

Fax: 91 596 57 96

[publica@funcas.es](mailto:publica@funcas.es)

[www.funcas.es](http://www.funcas.es)

P.V.P.: Edición Papel, 18 € (IVA incluido)  
Edición Digital, gratuita

ISSN 1699 - 6852



9771699685007